LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET TRIBAUX DANS LA PRATIQUE



Organisation internationale du Travail

UN GUIDE SUR
LA CONVENTION N° 169 DE L'OIT

PROGRAMME POUR LA PROMOTION DE LA CONVENTION N° 169 (PRO 169)
Département des normes internationales du travail, 2009

LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET TRIBAUX DANS LA PRATIQUE



UN GUIDE SUR LA CONVENTION N° 169 DE L'OIT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Le présent ouvrage est le fruit d'un travail collectif effectué par un nombre important de membres du personnel de l'OIT, d'organisations autochtones, d'experts et de chercheurs.

Avant la mise au point finale, une version provisoire a été largement diffusée afin de recueillir des commentaires sur le document, de l'approfondir et de l'enrichir à l'occasion d'ateliers organisés dans plusieurs régions (Asie, Afrique et Amérique latine), réunissant des représentants des gouvernements et des peuples autochtones.

L'auteur principal et rédacteur en chef du présent guide est Birgitte Feiring, membre du Programme de promotion de la convention N° 169 de l'OIT, avec l'aide de Shauna Olney (OIT) et Martin Oelz (OIT), Devasish Roy, John Henriksen, Naomi Kipuri et Myrna Cunningham.

Nous remercions tout particulièrement les personnes et organisations suivantes, qui ont toutes fourni de précieux conseils et fait part de leur expérience, que ce soit sous la forme de récits et d'exemples ou de recommandations générales:
Hassan Id Balkassm, Patrice Bigombe, Belkacem Boukherouf, Serge Bouopda, Joan Carling, Stefania Errico, Morse Flores, Brenda Gonzales Mena, Lelia Jimenez, Graciela Jolidon, Coen Kompier, Mukta Lama, Chanel Loubaky, Chonchuirinmayo Luithui, Hindou Oumarou, Venant Messe, Ramiro Molinas Barrios, Henriette Rasmussen, Sanna Saarto, Tove Søvndal Pedersen, Sek Sophorn, Francesca Thornberry, Kanako Uzawa, Sarah Webster, Timothy Whyte, Alexandra Xanthaki, Valeri Kendo Yonou;

Alianza Verde, Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP), Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), Centro de Políticas públicas para el Socialismo (CEPPAS), Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra (GAJAT), Lonko Puran, Tamaynut

Nous adressons nos sincères remerciements au groupe de travail international sur les affaires autochtones (IWGIA) et aux photographes indépendants qui ont gracieusement autorisé l'OIT à utiliser leurs photographies dans la présente publication.

Cet ouvrage n'aurait pas pu être réalisé sans le soutien financier de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) et le ministère danois des affaires étrangères (Danida).



INTRODUCTION

En 1989, l'Organisation internationale du travail (OIT) a adopté la Convention sur les peuples indigènes et tribaux (convention N° 169 de l'OIT). Cette convention a, depuis, été ratifiée par 20 pays. Dans ces pays, les instances de contrôle de l'OIT ont surveillé et guidé le processus de mise en place de la convention par le biais d'examens réguliers des rapports fournis et de l'émission d'observations à l'attention des gouvernements concernés. C'est dans ce cadre que les syndicats de travailleurs ont également apporté leur soutien aux organisations de peuples indigènes et tribaux[1)] afin d'attirer l'attention des instances de contrôle de l'OIT sur des questions spécifiques. En outre, la convention a inspiré des gouvernements et des peuples autochtones, bien au-delà des frontières des pays signataires, dans le cadre de leur travail concernant la promotion et la protection des droits des peuples autochtones. Les vingt années qui se sont écoulées depuis l'adoption de la convention sont marquées par les efforts fournis, le dialogue établi et les succès obtenus tout au long du processus difficile d'approfondissement de la compréhension et d'application des droits des peuples autochtones.

En 2007, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones (A/RES/61/295). Cette adoption fait suite à des années de débats et de négociations entre les gouvernements et les peuples autochtones et constitue un progrès historique dans la mesure où la déclaration fournit, à la communauté internationale, un cadre commun d'application des droits des peuples autochtones.

Depuis l'adoption de cette déclaration, tous s'accordent à dire qu'il faut mettre l'accent sur l'application des droits des peuples autochtones au niveau national afin de garantir que les instruments internationaux aient bien l'impact attendu sur la vie des millions de personnes indigènes dans le monde, encore aujourd'hui mis à l'écart et défavorisés.

La convention N° 169 et la déclaration de l'ONU sont complémentaires et se renforcent mutuellement (voir le chapitre II), bien que ces instruments aient été élaborés à des époques et par des instances différentes et qu'ils divergent donc sur certains aspects. Le processus d'application de ces deux instruments est quasiment identique et l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la convention N° 169 peut, dans une certaine mesure, être mise au service des efforts déployés pour appliquer la déclaration de l'ONU.

L'objectif principal du présent guide est de fournir aux gouvernements, peuples autochtones et tribaux et syndicats de travailleurs et patronaux un outil pratique d'application des droits des peuples autochtones, fondé sur l'expérience acquise, les bonnes pratiques et les enseignements tirés du travail réalisé jusqu'à présent.

Ce guide n'a pas la prétention de fournir un plan détaillé pour l'application de ces droits. Les problèmes varient tellement d'un peuple autochtone à un autre qu'on ne peut se contenter d'une approche simpliste qui consisterait à transposer ou reproduire un modèle d'un pays à un autre. Il faut donc plutôt envisager ce guide comme un catalogue d'idées qui pourront être évaluées, débattues et, éventuellement, guideront le travail d'adaptation des bonnes pratiques à l'échelle nationale ou locale.

Le présent guide a été élaboré de manière collective, reflétant ainsi le caractère plurilatéral et collectif du processus d'application. Les principales sources d'information de ce guide sont les suivantes:

- Analyses et observations émises par les instances de contrôle de l'OIT en vue de guider l'application de la convention N° 169 dans les pays signataires.
- Une série d'études de cas, menées par des organisations de peuples autochtones et des chercheurs qui répertorie les principales réalisations et résultats positifs ainsi que l'impact de la mise en application des droits des peuples autochtones.
- Une série de brefs exemples d'expériences révélatrices, que le lecteur pourra étudier plus en détails par le biais des liens et références fournis par le guide.

1) La convention N° 169 utilise l'expression «peuples indigènes et tribaux» (reportez-vous au chapitre I pour plus de détails sur l'emploi de cette expression). La convention n'effectue pas de distinction entre les droits de ces deux groupes. Cependant, pour plus de commodité, le présent guide utilise le terme «peuples indigènes» ou «peuples autochtones», qui sont les termes les plus communément utilisés et repris par des instruments internationaux tels que la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

MODE D'EMPLOI DU GUIDE

Ce guide n'est pas destiné à être lu du début à la fin, mais plutôt à être parcouru comme un catalogue dans lequel le lecteur peut choisir le thème qui lui paraît le plus pertinent pour ensuite suivre les références croisées et ainsi découvrir les liens qui unissent l'ensemble des droits des peuples autochtones et tribaux.

Ce guide se compose de différents chapitres qui traitent des principaux aspects des droits des peuples autochtones et tribaux. Chaque chapitre comporte:

- Une **introduction** visant à expliquer les articles de la convention N° 169 relatifs au thème du chapitre et leurs implications. Cette partie fait également référence aux dispositions analogues dans la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones;
- Un résumé des **observations des instances de contrôle de l'OIT,** émises en vue de guider les pays au cours du processus d'application de la convention N° 169. Certaines parties de la convention n'ont pas fait l'objet d'observations, celles-ci ne sont donc reprises que dans certains chapitres de ce guide;
- Une série d'**exemples d'application concrète** des dispositions de la convention N° 169 de l'OIT relatives au chapitre, dans toutes les régions du monde. L'annexe D fournit un index des divers cas évoqués dans ce guide.

La convention N° 169 adopte une approche globale, dans la mesure où elle tente d'apporter une solution à l'ensemble des questions relatives aux droits des peuples autochtones. Les droits mis en avant dans cet instrument sont interdépendants. Par exemple, le droit de consultation et de participation a un impact sur le droit à la santé et à l'éducation, et vice-versa.

Cette interdépendance est prise en compte dans le guide qui se concentre d'abord sur les principes fondamentaux de la politique générale de la convention N° 169 (articles 1 à 12 essentiellement), avant d'aborder des questions substantielles plus spécifiques (articles 13 à 32 essentiellement).

Ce guide se compose des chapitres suivants, relatifs à divers secteurs des droits des peuples autochtones:

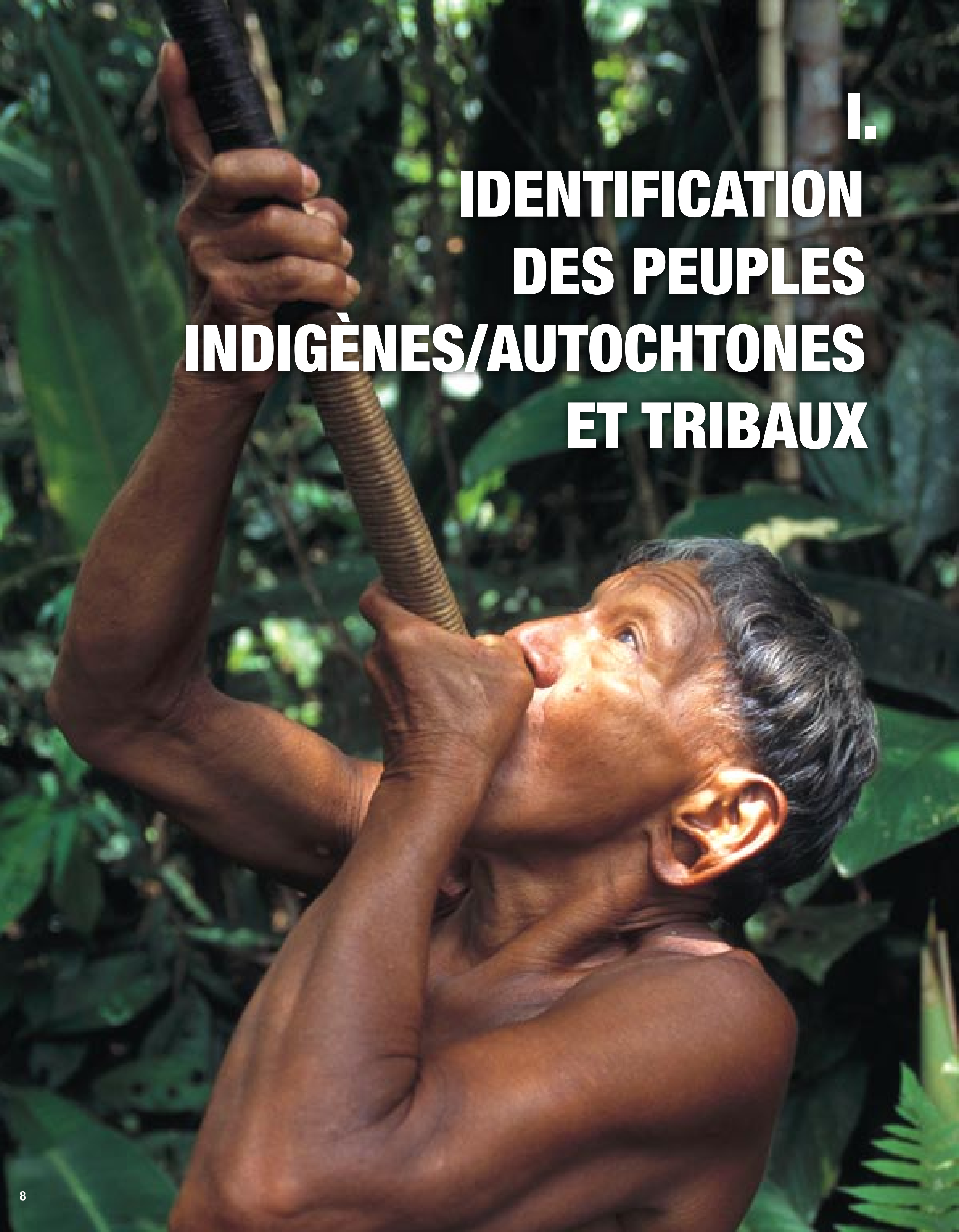
1. **identification des peuples indigènes/ autochtones et tribaux.** Ce chapitre délimite le champ d'application de la convention et explique les critères d'identification de peuples en tant qu'indigènes ou tribaux dans diverses régions, tout en évoquant le droit à l'auto-identification.
2. **Le concept de peuples autochtones dans le cadre des droits.** Ce chapitre met à jour les implications contenues dans le terme «peuples» et ses connotations vis-à-vis du droit à l'autodétermination, tel que le reconnaît la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones.
3. **Responsabilités gouvernementales.** Ce chapitre explique en quoi les États sont chargés de prendre des mesures coordonnées et systématiques visant à mettre fin à la discrimination dont les peuples autochtones et tribaux sont victimes, en respectant leurs droits fondamentaux et en élaborant des mesures spécifiques dans cet objectif.
4. **Institutions autochtones.** Ce chapitre explique en quoi le droit de conserver et de développer des institutions autochtones est fondamental, dans le sens où cela permet de préserver l'identité et l'autonomie de ces peuples indigènes et tribaux.
5. **Participation, consultation et consentement.** Ce chapitre explique les principes fondamentaux de participation et de consultation en vue d'obtenir un accord ou un consentement, sur lesquels repose la convention N° 169.
6. **Droit coutumier, systèmes pénaux et accès à la justice.** Ce chapitre aborde la question du droit de conserver des coutumes et un droit coutumier, y compris des systèmes pénaux, tant que ceux-ci n'entrent pas en contradiction avec les droits internationaux de l'Homme, et traite également de la nécessité d'améliorer l'accès des peuples autochtones et tribaux à la justice.
7. **Terres et territoires.** Ce chapitre aborde la question fondamentale des terres et des territoires des peuples autochtones et tribaux et des droits qui s'y rapportent, notamment le droit de propriété et de possession.
8. **Ressources naturelles.** Ce chapitre traite des droits fondamentaux des peuples autochtones et tribaux relatifs aux ressources naturelles situées sur leur territoire ainsi que des droits de consultation, de participation et du droit de percevoir une part des bénéfices lorsque l'État garde les droits sur des ressources minérales.
9. **Développement.** Ce chapitre aborde les droits des



peuples autochtones et tribaux à déterminer leurs propres priorités en termes de développement et la façon dont ils se rapportent à l'agenda international du développement actuel.

10. **Éducation.** Ce chapitre traite du droit général des peuples autochtones et tribaux à l'éducation, ainsi que de la nécessité d'introduire des mesures spécifiques relatives à l'éducation afin de répondre aux besoins et priorités de ces peuples, par exemple en termes d'éducation bilingue et interculturelle.
11. **Sécurité sanitaire et sociale.** Ce chapitre traite des droits généraux des peuples autochtones et tribaux à la sécurité sanitaire et sociale ainsi que de la nécessité de prendre en compte leur condition sur le plan économique, géographique et socioculturel ainsi que leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels.
12. **Activités traditionnelles, droits des travailleurs et formation professionnelle.** Ce chapitre explique pourquoi il est nécessaire de protéger les activités traditionnelles des peuples autochtones et tribaux et de mettre en œuvre des mesures spéciales visant à éliminer la discrimination dont ils font l'objet sur le marché du travail, ainsi que toutes les violations aux autres droits fondamentaux des travailleurs.
13. **Coopération et contacts transfrontaliers.** Ce chapitre traite du droit des peuples autochtones et tribaux à rester en contact lorsqu'ils sont séparés par des frontières internationales.
14. **Convention N° 169: ratification, application, contrôle et assistance technique.** Ce chapitre aborde les aspects administratifs de la convention N° 169, ses conditions de ratification, le fonctionnement des mécanismes de contrôle et de plainte, son rang d'un point de vue juridique au sein des systèmes juridiques nationaux et l'assistance technique qui peut être obtenue auprès de l'OIT.

Ce guide a pour objectif d'inciter et de motiver le lecteur à rechercher des informations plus détaillées. Par conséquent, ce document fournit un certain nombre de références et de liens. L'annexe C établit une liste de suggestions de **lectures d'approfondissement** relatives aux diverses questions abordées dans le présent guide.
Vous trouverez des informations supplémentaires et la version intégrale de certaines études de cas sur le site Internet de l'OIT sur les peuples indigènes: **www.ilo.org/indigenous** ou vous pouvez en faire la demande du support CD-ROM en adressant un courriel à **pro169@ilo.org.**
Le site **www.pro169.org** réunit, également, divers documents sur le sujet notamment des entretiens filmés, des présentations PowerPoint et de la documentation.



I. IDENTIFICATION DES PEUPLES INDIGÈNES/AUTOCHTONES ET TRIBAUX

1.1. CHAMP D'APPLICATION DE LA CONVENTION N° 169 DE L'OIT

Les peuples indigènes/autochtones et tribaux représentent au moins 5 000 peuples distincts pour un total de 370 millions d'individus, résidant dans 70 pays différents. Il est difficile de produire une définition universelle qui embrasse une telle diversité et on s'accorde désormais à dire qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'adopter une définition officielle du terme «peuples indigènes/autochtones»[1].
De même, il n'existe aucune acception internationale reconnue concernant les termes «minorités» et «peuples».

La convention n'appose pas de **définition** stricte au terme «peuples indigènes et tribaux» mais s'attache, plutôt, à décrire les peuples qu'elle vise à protéger (Article 1).

Convention N°169 de l'OIT

Article 1.1
La présente convention s'applique
(a) aux **peuples tribaux** dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale;
(b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme **indigènes** du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.

Article 1.2
Le **sentiment d'appartenance** indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention.

1) Généralement les peuples concernés préfèrent le terme «autochtone» au terme «indigène». Toutefois, dans ce guide les deux termes sont utiles de façon interchangeable.

Les éléments d'identification des peuples tribaux sont, entre autres:

- Une culture, une organisation sociale, une situation économique et un mode de vie qui se distinguent de ceux du reste de la population d'un pays, notamment au niveau des modes de subsistance, de la langue etc.;
- Des traditions et coutumes qui leur sont propres et/ou un statut juridique spécial.

Les éléments d'identification des peuples indigènes/autochtones sont, entre autres:

- Une continuité historique, c'est-à-dire que ce sont des sociétés antérieures à la conquête/colonisation;
- Des racines territoriales (leurs ancêtres habitaient déjà le pays ou la région);
- Des institutions sociales, économiques, culturelles et politiques distinctes (ils ont conservé certaines ou toutes leurs institutions).



Les éléments décrits dans l'article 1, paragraphe 1, constituent les **critères objectifs** délimitant le champ d'application de la convention N° 169 de l'OIT. On peut déterminer, de manière objective, si un peuple indigène/autochtone ou tribal répond ou non aux exigences de l'article 1(1) et est, lui-même, en mesure de reconnaître et d'accepter l'appartenance d'une personne à ce peuple.

L'article 1, paragraphe 2, établit **l'auto-identification** comme un critère fondamental. Il s'agit là du **critère subjectif** sur lequel se base la convention N° 169, en attachant une grande importance au fait qu'un peuple se définisse lui-même comme indigène ou tribal selon les termes de la convention, et qu'une personne ait le sentiment d'appartenir à ce peuple. Historiquement, la convention N° 169 est le premier instrument international à reconnaître l'importance de l'auto-identification**.**

Le champ d'application de cette convention est donc délimité en fonction de critères objectifs et subjectifs. Le concept de l'auto-identification est complémentaire des critères objectifs et inversement.

La convention adopte une approche générique et s'applique aussi bien aux peuples indigènes qu'aux peuples tribaux. Elle se concentre donc sur la situation actuelle des peuples indigènes/autochtones et tribaux, bien que les concepts de continuité historique et de racines territoriales soient des éléments importants de l'identification des peuples indigènes/autochtones.

Les critères décrits à l'article 1, paragraphe 1 b) de la convention N° 169 ont été abondamment utilisés pour identifier des peuples indigènes/autochtones dans le cadre de processus politiques et juridiques, au niveau national et international, bien au-delà du groupe des États signataires de la convention. À l'échelle internationale, ces critères servent de définition de travail au moment de l'identification des peuples indigènes/autochtones, y compris dans le cadre de l'application de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones. Plusieurs agences spécialisées de l'ONU se sont également basées sur ces critères pour élaborer leurs propres définitions du terme «peuples autochtones», notamment la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement.

Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones
La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones identifie les «peuples autochtones» comme étant les détenteurs des droits qu'elle proclame, sans définir ce terme.

Toutefois, le préambule de la déclaration répertorie certaines caractéristiques généralement attribuées aux peuples indigènes, telles que leur singularité, le fait qu'ils sont dépossédés de leurs terres, territoires et ressources naturelles, leur présence historique et antérieure à la colonisation sur certains territoires, leur spécificité linguistique et culturelle et leur marginalisation politique et juridique.

L'article 33, paragraphe 1, affirme également que: Les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou leur appartenance conformément à leurs coutumes et traditions, sans préjudice du droit des autochtones d'obtenir, à titre individuel, la citoyenneté de l'État dans lequel ils vivent.

1.2. IDENTIFICATION DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LES STATISTIQUES

La reconnaissance et l'identification des peuples autochtones ont un impact sur leur visibilité dans les statistiques et les systèmes d'information nationaux, ainsi que sur la capacité des États à répondre aux besoins et aux priorités propres à ces peuples, puis à contrôler les effets de ces interventions.

Dans de nombreux pays, il n'existe pas de données détaillées ni de statistiques précises concernant la situation des peuples autochtones et il arrive même que les informations démographiques de base telles que le nombre de personnes et leur situation géographique ne soient pas disponibles. C'est pourquoi l'analyse de la situation des communautés autochtones se base souvent sur des estimations imprécises ou fait appel à des approximations pour évaluer la situation dans une zone géographique spécifique, principalement habitée par des peuples autochtones. Il est encore plus rare de trouver des données détaillées qui opèrent une distinction entre les différents peuples autochtones d'un pays ou entre

différents groupes au sein des communautés autochtones (tranches d'âge, sexe, etc.).

Cela signifie que la situation spécifique des peuples autochtones ainsi que les différences entre et au sein des communautés autochtones ne sont pas discernables par les statistiques nationales. Il est donc difficile de contrôler, avec précision, l'effet des interventions de l'État auprès des peuples autochtones et les responsables politiques ne disposent pas d'informations nécessaires à l'élaboration de mesures et de programmes.

Les plus grands obstacles rencontrés lors du recueil de données détaillées concernant les peuples autochtones sont les suivants:

- La controverse au sujet des définitions et des termes employés;
- Le caractère fluctuant de l'identité ethnique;
- Les migrations, les conflits et les guerres;
- Le manque de dispositions juridiques/ un accueil défavorable sur le plan politique;
- La sous-estimation de l'importance des données détaillées;
- Faibles capacités nationales de recueil, analyse et désagrégation des données;
- Peuples autochtones peu coopératifs s'ils n'exercent aucun contrôle sur le recueil des données
-

(Inclure les peuples indigènes dans les stratégies de réduction de la pauvreté, OIT 2007).

On a remarqué, dans la pratique et plus particulièrement en Amérique latine, que les efforts de dialogue, réalisés pour surmonter ces obstacles, conduisent à une meilleure compréhension et à un plus grand respect à l'égard des diverses identités autochtones. Plus récemment, l'accent mis sur la prise en compte des peuples autochtones dans les recensements de population a entraîné des avancées positives en Asie: au Népal et aux Philippines, des organisations de peuples autochtones et des experts ont œuvré, avec le gouvernement et les donateurs, à la préparation en amont des recensements de population à venir.

1.3. OBSERVATIONS DES INSTANCES DE CONTRÔLE DE L'OIT: CHAMP D'APPLICATION

Dans le cadre du contrôle de l'application de la convention N° 169 dans les pays qui l'ont ratifiée, les instances de contrôle de l'OIT, notamment la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, ci-après «Commission d'experts» (voir le chapitre XIV pour plus d'informations), ont émis un certain nombre d'observations concernant l'application de l'article 1 et le champ d'application de la convention.

Paraguay: utilisation de l'auto-identification comme critère fondamental

La commission d'experts a remarqué que parmi les données statistiques, fournies par le gouvernement suite au recensement de 2002 réalisé par la Direction des statistiques, des sondages et du recensement, se trouve le nombre de personnes autochtones qui habitent le pays, par région et par groupe ethnique. Cependant, elle a remarqué que le gouvernement n'a pas modifié la Charte des communautés indigènes et que l'auto-identification en tant que critère de définition d'un peuple autochtone, tel que la convention le prévoit, n'a pas été ajouté. La commission d'experts a signalé que, conformément à l'article 1, paragraphe 2, de la convention, l'auto-identification doit être considérée comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels les dispositions de la convention s'appliquent. Elle a donc demandé au gouvernement d'inscrire ce critère dans la loi, en collaboration avec les peuples indigènes.
(Commission d'experts, 77e session, 2006, Demande directe individuelle, Paraguay, soumise en 2007).

Argentine: reconnaissance des communautés autochtones en tant qu'entités juridiques

La commission d'experts a observé que dans certaines provinces, les communautés obtiennent la personnalité juridique en se constituant en association civile. La commission a prié le gouvernement de mener des initiatives pour que les communautés soient reconnues comme communautés autochtones, «car la création d'une association civile revient à constituer une entité nouvelle, alors que la convention pose le principe de reconnaissance d'une réalité préexistante».

La commission a également pris note avec intérêt du jugement rendu dans la province de Chaco. Dans ce jugement, fondé sur la convention et la constitution de la province, la province de Chaco a été enjointe d'autoriser la création d'un registre des communautés et organisations autochtones (création à effet déclaratif) et d'y inscrire le conseil mentionné dans un délai de cinq jours, «car la

personnalité juridique des groupements indigènes est un fait préexistant que l'État doit reconnaître de manière inconditionnelle et sans réserve. Cette reconnaissance a un effet déclaratif: il est admis que les communautés et organisations indigènes étaient déjà dotées de la personnalité».
Commission d'experts, 77e session, 2006, Demande directe individuelle, Argentine, soumise en 2007.

Colombie: application de la convention aux communautés afro-colombiennes
En 2005, la commission d'experts a reçu des informations concernant deux communautés colombiennes d'origine africaine, selon lesquelles «les communautés de Curbaradó et de Jiguamiandó répondent aux critères de peuple tribal établis dans la convention» et elles «utilisent leur territoire conformément à leurs pratiques ancestrales et traditionnelles».

Ce communiqué faisait référence à une loi nationale qui «établit qu'une communauté noire est l'ensemble des familles d'ascendance afro-colombienne qui ont une culture propre, qui partagent une histoire, qui ont leurs traditions et coutumes dans les zones rurales qu'elles habitent, et qui transmettent et maintiennent la conscience de leur identité; ce qui les distingue d'autres groupes ethniques».

Dans ses conclusions, la commission d'experts estime, à la lumière de ces informations, que les communautés noires de Curbaradó et de Jiguamiandó semblent réunir les conditions requises à l'article 1, paragraphe 1 a) de la convention.

En outre, la commission d'experts se fonde sur le principe de l'auto-identification (sentiment d'appartenance) pour observer que «selon les informations fournies dans la communication, qui indiquent que les représentants des conseils communautaires de Curbaradó et de Jiguamiandó ont participé à l'élaboration de la communication, il semblerait que ces communautés, parce qu'elles demandent que la convention s'applique à elles, ont conscience de leur identité tribale».
Commission d'experts, 76e session, 2005, Observation, Colombie, publiée en 2006.

Mexique: la langue comme critère d'identification des peuples autochtones
D'après le rapport du gouvernement, la population autochtone du Mexique est la plus importante d'Amérique latine d'un point de vue numérique et, selon le conseil national de la population (CONAPO), elle était composée de 12,7 millions d'individus et de 62 peuples autochtones en l'an 2000. Certaines des questions posées par le CONAPO portaient sur la langue autochtone parlée et l'appartenance d'au moins une personne du ménage à un groupe autochtone. Cette enquête reconnaissait six catégories relatives à la langue et à l'appartenance autochtone; la catégorie N° 4 concernait les personnes qui «ne parlent aucune langue indigène mais appartiennent à un groupe indigène».

Toutefois, le rapport du gouvernement indiquait également qu'en raison du processus de «désindianisation», de nombreux autochtones ont abandonné leurs communautés d'origine; ce qui a entraîné un important phénomène de disparition des langues et de perte de l'identité ethnique.

Depuis 1895, date des premiers recensements officiels, la langue avait été le principal critère pour qualifier un peuple d'autochtone. Cependant, comme de nombreux autochtones ont perdu l'usage de leur langue, la commission d'experts a demandé au gouvernement de préciser si la catégorie d'individus «qui ne parlent aucune langue indigène mais appartiennent à un groupe indigène» bénéficie de la protection prévue par la convention.

La commission a rappelé que «la langue ne figure pas parmi les critères de l'article 1 permettant de déterminer les peuples indigènes protégés par la convention».
Commission d'experts, 76e session, 2005, Demande directe individuelle, Mexique, soumise en 2006.

Groenland: reconnaissance d'un peuple plutôt que de communautés individuelles
En 1999, une réclamation a été déposée auprès de l'OIT en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, selon laquelle le Danemark ne respectait pas l'article 14, paragraphe 2 de la convention N° 169, qui affirme que les gouvernements doivent, en tant que de besoin, prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples autochtones occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession. La réclamation fait suite au déplacement en mai 1953 de la population du village d'Uummannaq (district de Thulé) dans la partie nord-ouest du Groenland, pour permettre l'extension de la base aérienne de Thulé. Suite à quoi,

le peuple Uummannaq a revendiqué des droits spécifiques sur des terres du territoire groenlandais. On examina alors si le peuple Uummannaq constituait un peuple autochtone distinct, avec des droits de propriété sur des terres distincts, ou s'il appartenait plus généralement au peuple autochtone groenlandais, les Inuits.

Dans son analyse, le comité tripartite de l'OIT a noté que les parties intéressées «ne contestent pas le fait que les Inuits résidant à Uummannaq au moment du déplacement ont la même origine que les Inuits d'autres zones du Groenland, parlent la même langue (groenlandais), participent aux mêmes activités traditionnelles de chasse, de piégeage et de pêche que les autres habitants du Groenland et se considèrent eux-mêmes comme Groenlandais (Kalaalit)».

En outre, la commission a noté que ces personnes «ont les mêmes conditions sociales, économiques, culturelles et politiques que les autres Groenlandais (voir article 1, paragraphe 1 de la convention), conditions qui ne distinguent pas le peuple de la communauté Uummanaq des autres Groenlandais, mais qui distinguent ces derniers des habitants du Danemark et des îles Féroé. En ce qui concerne l'article 1, paragraphe 2 de la convention, si le sentiment d'appartenance est un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels les dispositions de la convention s'appliquent, il s'agit spécifiquement d'un sentiment d'appartenance indigène ou tribale et pas nécessairement d'un sentiment d'appartenance à un «peuple» différent des autres membres de la population indigène ou tribale du pays qui, ensemble, peuvent constituer un peuple. La commission considère qu'il n'y a pas de fondement pour considérer les habitants de la communauté Uummanaq comme un «peuple» différent et distinct des autres Groenlandais».

La commission a estimé que «les terres traditionnellement occupées par le peuple inuit ont été délimitées et représentent la totalité du territoire du Groenland». Par conséquent, «compte tenu des circonstances particulières de ce cas, la commission [a estimé] que la délimitation de terres au sein du Groenland pour le bénéfice d'un groupe précis de Groenlandais irait à l'encontre du système bien établi de droits collectifs sur les terres basé sur la tradition du Groenland et conservé par les autorités autonomes du Groenland».
Conseil d'administration, 280e session, mars 2001, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Danemark, GB.280/18/5.

1.4. APPLICATION CONCRÈTE: DÉLIMITATION DU CHAMP D'APPLICATION

Le champ d'application de la convention, défini par l'OIT, est très fréquemment repris comme ligne directrice des processus nationaux et régionaux d'identification des peuples autochtones. Certains pays n'emploient pas les termes de peuples «autochtones» ou «tribaux», mais utilisent des termes dont le champ d'application est plus restreint. Certains de ces termes se rapportent à la situation géographique de ces peuples ou à la façon dont ils gagnent traditionnellement leur vie. Ainsi en Asie, on parlera de «peuple des collines» ou de «cultivateurs itinérants», tandis qu'en Afrique, certains peuples autochtones sont connus sous le nom de «gardiens de





troupeaux» ou de «chasseurs-cueilleurs». En Amérique latine, le terme «paysans» a parfois été utilisé dans certains pays. Au cours des dernières décennies, la plupart des pays ou régions ont interprété ce concept de peuples autochtones et tribaux de manière pragmatique. En parallèle, les peuples autochtones sont de plus en plus souvent identifiés en tant que peuples ou nations spécifiques et sont progressivement reconnus en tant que tels sur le plan constitutionnel et juridique dans de nombreux pays. On observe également une autre tendance, liée au nombre croissant d'autochtones qui migrent et viennent peupler les zones urbaines où ils expriment leur identité sous des formes nouvelles. Ces nouveaux modes d'expression de leur identité entraînent des changements, comme la transformation des structures communautaires traditionnelles et l'apparition de communautés étendues, regroupant des nationalités doubles ou multiples.

Afrique: identification des peuples autochtones par la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples

En 2003, un groupe de travail mandaté par la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) a publié un rapport sur les populations/communautés autochtones en Afrique.

La conclusion de ce rapport était qu'une définition stricte de ce qu'est un peuple autochtone n'est «ni nécessaire, ni souhaitable» et risquerait d'exclure certains groupes. Ce rapport traitait également de l'idée répandue selon laquelle «tous les Africains seraient autochtones», mais soutenait que cela revenait à prendre pour point de repère, à tort, l'époque de la colonisation par les Européens et que désormais ce terme est investi d'une autre signification. En outre, ce rapport insistait sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'accorder à ces peuples des «privilèges» par rapport au reste de la société mais d'affirmer leurs droits spécifiques en vue d'éliminer des formes de discrimination et de mise à l'écart dont les peuples autochtones sont particulièrement victimes.

Ce rapport conseillait de s'efforcer d'identifier les peuples autochtones, plutôt que de les définir en fonction d'un ensemble de critères et il distinguait les traits suivants comme étant caractéristiques des peuples indigènes d'Afrique:

- Leur culture et leur mode de vie diffèrent considérablement de ceux de la société dominante.
- Leur culture est menacée; dans certains cas, elle est en voie de disparition.
- La préservation de leur mode de vie spécifique dépend du droit de ces peuples à disposer librement de leurs terres et de leurs ressources ancestrales.
- Ces peuples vivent souvent dans des zones géographiques isolées et difficiles d'accès.
- Ils sont victimes d'exclusion sur le plan politique et social, sont assujettis et exploités par les structures politiques et économiques en place dans le pays.

Rapport du groupe de travail d'experts de la Commission

africaine des droits de l'Homme et des Peuples sur les populations/communautés autochtones, adopté par la CADHP, lors de sa 34e session, en 2003. Publié en 2005 par la CADHP et l'IWGIA.

Afrique: exemples d'identification de peuples autochtones

En Afrique, les peuples autochtones sont également appelés minorités ethniques, groupes vulnérables, gardiens de troupeaux, chasseurs-cueilleurs, Pygmées, …etc. La majorité des communautés qui se qualifient elles-mêmes d'autochtones subsistent grâce à leurs troupeaux, la chasse ou la cueillette, bien que de petites communautés de cultivateurs-chasseurs se qualifient également d'autochtones. Petit à petit, ces communautés sont reconnues comme autochtones, en particulier au Kenya et en Afrique du Sud. Dans ces deux pays, le processus d'identification a été promu et encouragé par la visite, en 2006, du rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones.

Au Kenya, le rapporteur spécial a estimé que «les droits des communautés de gardiens de troupeaux et des chasseurs-cueilleurs devraient être inscrits dans la Constitution et [que] des lois spécifiques devraient être promulguées afin d'entamer une action positive, le cas échéant».

En 2004, en Afrique du Sud, le cabinet a adopté un protocole déterminant le processus politique de reconnaissance des Khoïkhoïs (ou Khoekhoen ou Kwena) et des Sans (ou Bochimans) en tant que communautés autochtones vulnérables, victimes d'une mise à l'écart et devant bénéficier d'une protection spéciale. Cependant, cela ne s'est pas encore traduit par une politique de reconnaissance officielle des Khoïkhoïs et des Sans en tant que peuples autochtones d'Afrique du Sud.

En Ouganda, il n'existe aucune politique officielle de reconnaissance des peuples autochtones aux termes du droit international, cependant certains groupes y sont peu à peu reconnus comme étant particulièrement mis à l'écart, vulnérables et minoritaires. Par exemple, le ministère du développement social, du travail et de la promotion de l'égalité des sexes a récemment entamé la constitution d'une banque de données, qui rassemble des informations sur les communautés ethniques minoritaires.

Au Rwanda, malgré l'absence de reconnaissance officielle des peuples autochtones en tant que tels, la Commission nationale pour l'unité et la réconciliation a reconnu, en 2006, que les Batwas avaient été systématiquement oubliés et ignorés et qu'ils méritaient une attention particulière. La commission a recommandé la mise en œuvre de mesures spéciales en faveur des Batwas dans les domaines de l'éducation et des services sanitaires.

Rapports du rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, missions en Afrique du Sud et au Kenya, 2006;
IWGIA, The Indigenous World, revue annuelle, 2006;
CAURWA, Convention relative aux droits de l'enfant, Contre-rapport présenté par CAURWA, Kigali, 2004.
Étude de cas réalisée par Naomi Kipuri.

Népal: reconnaissance des nationalités autochtones

C'est en 1996 que le gouvernement népalais a reconnu, pour la première fois, le concept de «nationalités autochtones» dans le cadre de la promulgation d'une ordonnance portant sur la création du Comité national pour le développement des nationalités autochtones. Cette ordonnance et le plan gouvernemental qui s'ensuivit, appelé Neuvième plan (1997-2002), ont ainsi formellement reconnu un ensemble de groupes ethniques spécifiques comme étant autochtones. Cependant, aucun de ces deux documents ne définissait le terme «nationalités autochtones» ou son sens sur le plan juridique et il fallut attendre cinq ans avant que la Fondation national por le développement des nationalités autochtones (NFDIN) ne soit effectivement créée. La création de la NFDIN en 2002 a donné aux peuples autochtones une fondation semi-autonome, dont le conseil d'administration est composé aussi bien de représentants du gouvernement que des ceux des peuples autochtones.

La liste gouvernementale des groupes autochtones reconnus et la procédure de reconnaissance ont donné lieu à quelques controverses. Cette liste répertorie actuellement 59 groupes, mais certains groupes non répertoriés désirent également être qualifiés d'autochtones. Il y a également des communautés qui ont été rattachées à une identité collective plus générale mais déclarent appartenir à un peuple distinct, méritant d'être reconnu en tant que tel et de porter un nom distinct.

En général, ces conflits ont pris des proportions trop importantes pour pouvoir être gérés dans le cadre des systèmes et des pratiques en vigueur au Népal pour garantir la représentation des peuples autochtones et leur accès aux services gouvernementaux. Chacun des 59 groupes reconnus est représenté par une organisation nationale. Récemment encore, la NFDIN et le groupe d'encadrement créé par les peuples autochtones, la Fédération des nationalités autochtones du Népal (NEFIN), se fondaient uniquement sur ces organisations



pour garantir la représentation, la consultation et la participation des peuples autochtones. C'est ainsi que les organisations nationales et leurs dirigeants ont automatiquement pris le contrôle des processus de consultation et d'implication des communautés autochtones. Nombre de ces groupes reconnus représente des populations importantes, très variées sur le plan culturel et linguistique. Si certaines communautés n'ont pas le sentiment d'être suffisamment représentées au sein des organisations nationales autochtones existantes, elles sont susceptibles de chercher à se faire reconnaître en tant que peuples autochtones distincts afin de participer d'avantage aux décisions gouvernementales. C'est ainsi que les tensions et les conflits concernant le caractère représentatif des organisations nationales autochtones empiètent sur les questions de reconnaissance de certains groupes par le gouvernement. Après avoir ratifié la convention N° 169 de l'OIT en 2007, le gouvernement népalais a créé un comité chargé de réviser la liste des groupes autochtones reconnus. Un groupe de travail gouvernemental sur la mise en œuvre de la convention N° 169 de l'OIT (voir le chapitre III) a également conseillé au gouvernement d'adopter une définition officielle du terme «peuples autochtones», fondée sur les critères d'identifications énoncés dans la convention. Ce processus est toujours en cours mais devrait permettre au gouvernement d'employer, à l'avenir, une approche moins statique et plus axée sur une procédure de reconnaissance des groupes autochtones. La question sous-jacente concernant la façon dont on peut garantir les droits de consultation, de participation et de représentation aux communautés autochtones, quels que soient leurs liens avec les organisations nationales, n'a pas encore été résolue.

Une autre question importante, qui est apparue au Népal, est de savoir si la reconnaissance d'un groupe en tant que peuple autochtones devrait automatiquement obliger le gouvernement à engager des plans d'action positive en faveur de ces communautés. (voir le chapitre XI).

Programme de promotion de la convention N° 169 de l'OIT, comptes rendus de projets au Népal, 2008-2009; Krishna Bhattachan, Indigenous Peoples and Minorities in Nepal, 2008;

La Banque mondiale: critères d'application de la politique de la banque sur les peuples autochtones

La Banque mondiale emploie l'expression «populations autochtones» au sens générique du terme pour désigner un groupe distinct présentant, à divers degrés, les caractéristiques suivantes: «a) les membres du groupe s'identifient comme appartenant à un groupe culturel autochtone distinct, et cette identité est reconnue par



d'autres; b) les membres du groupe sont collectivement attachés à des habitats ou à des territoires ancestraux géographiquement délimités et situés dans la zone du projet, ainsi qu'aux ressources naturelles de ces habitats et territoires; c) les institutions culturelles, économiques, sociales ou politiques traditionnelles du groupe sont différentes de celles de la société et de la culture dominantes; et d) les membres du groupe parlent un langage souvent différent de la langue officielle du pays et de la région».

Cette définition opérationnelle de l'expression «populations autochtones» est basée sur le champ d'application de la convention N° 169 et reprend les principaux éléments de la définition de l'OIT: sentiment d'appartenance à un groupe indigène, rattachement historique à des territoires ancestraux, institutions culturelles, économiques, sociales et politiques distinctes.

Politique opérationnelle 4.10 sur les populations autochtones, Banque mondiale, 2005;
John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Bangladesh: identification

Avec ses 120 millions d'habitants, le Bangladesh est l'un des huit pays les plus peuplés au monde. La population autochtone représente 1,08 % de la population totale. Les différents peuples autochtones du Bangladesh sont tantôt appelés pahari (peuple des collines), jumma (terme lié à la pratique traditionnelle du jhum/jum ou culture itinérante), adivasi (autochtone), upajati ou peuple tribal. Certains textes de lois utilisent indifféremment les expressions «peuples autochtones des collines» et «tribus autochtones».

Auparavant, le gouvernement bangladais employait les termes «tribu» ou «peuples tribaux» plutôt que les «adivasi» ou les «autochtones», qui sont les termes préférés par les groupes indigènes eux-mêmes. Cependant, dans le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté publié en 2005 («PRSP-I»), les termes «adivasi / minorité ethnique» étaient employés tandis que dans le PRSP-II, plus récent, les expressions «peuple autochtone» et «communauté autochtone» sont toutes deux employées, faisant sans doute écho à l'emploi plus fréquent de ces termes dans les médias et la société civile bangladaise.

En 1972, le Bangladesh a ratifié la convention N° 107 relative aux populations aborigènes et tribales adoptée par l'OIT en 1957, et qui traite d'un certain nombre de questions concernant les droits fondamentaux de ces populations, les droits sur les terres, l'emploi, la formation professionnelle, la santé, …etc. La Constitution bangladaise ne reconnaît pas l'existence de peuples autochtones et les classe dans la catégorie commune des «groupes de citoyens arriérés».

Selon diverses études, le nombre de peuples autochtones distincts établis au Bangladesh varie de douze à quarante-six. Cette incertitude tient notamment au fait qu'une communauté peut être appelée de différentes manières, que l'orthographe du nom de ces communautés peut varier, que certains sous-groupes sont parfois répertoriés comme des groupes à part entière et que le nombre de groupes qui se qualifient eux-mêmes d'autochtones est en augmentation.
Raja Devasish Roy, The ILO Convention on Indigenous and tribal Populations, 1957 and the Laws of Bangladesh: A Comparative Review, à paraître;
Loi de finances, loi de 1900 de Chittagong Hill Tracts (CHT).
Étude de cas réalisée par Chonchuirinmayo Luithui.

Inde: identification des tribus répertoriées
L'Inde est une république fédérale dotée d'un régime parlementaire. L'État indien est régi par une Constitution adoptée le 26 novembre 1949. L'Inde compte plus d'un milliard d'habitants et est le deuxième pays le plus peuplé au monde après la Chine. L'Inde a été l'un des premiers pays à ratifier, en septembre 1958, la convention N° 107 relative aux populations aborigènes et tribales adoptée par l'OIT en 1957. Cependant, elle n'a pas ratifié la convention N° 169 qui amendait la convention N° 107.
Le gouvernement indien a contesté l'usage du terme «peuple autochtone» pour un groupe spécifique d'individus, affirmant que tous les citoyens indiens sont des autochtones. Il préfère donc employer le terme de «tribus répertoriées». Le recensement de 2001 estime à 84,3 millions le nombre de personnes appartenant aux tribus répertoriées, soit 8,2 % de la population totale. L'institut indien d'études anthropologiques a identifié 461 communautés tribales en Inde, tandis que d'autres estimations portent à 635 le nombre de tribus vivant en Inde.
L'article 366, paragraphe 25, de la constitution indienne décrit les tribus répertoriées comme des communautés qui ont été «répertoriées»[2] conformément à l'article 342 de la constitution, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'une déclaration du Président. Les tribus répertoriées vivent généralement dans des zones spécifiques que la constitution indienne appelle «zones répertoriées».
Le comité Lokur, comité de conseil créé en 1965 et chargé de réviser les listes des castes répertoriées et des tribus répertoriées, définit les tribus répertoriées en fonction des caractéristiques[3] suivantes:

(a) des traits primitifs;
(b) une culture distinctive;
(c) un contact timide avec le reste de la société;
(d) un isolement géographique et
(e) un retard[4] social et économique.

Les listes des tribus répertoriées sont établies au niveau régional. Il se peut donc qu'une communauté soit considérée comme une tribu répertoriée dans un État, mais pas dans un autre. Par exemple, les Santâls de l'État d'Assam ne reçoivent pas l'aide accordée aux tribus répertoriées, alors que les Santâls du Jharkhand, d'Orissa et du Bengale-Occidental la perçoivent.
Les peuples tribaux d'Inde préfèrent qu'on les désigne du nom «Adivasi»; ce qui signifie «habitants aborigènes». Toutefois, dans la région nord-est de l'Inde, les communautés indigènes préfèrent être appelées «peuples autochtones». Tandis que certaines grandes communautés indigènes comptent plus d'un million de membres (c'est le cas des Santâls, Oraons, Nagas et Bhils), il existe aussi des tribus en voie de disparition, comme les Jarawas et les Onges.
Constitution indienne: http://india.gov.in/govt/constitutions_india.php;
Virginius Xaxa, Tribes as Indigenous People of India, http://www.icrindia.org;
IWGIA: Indigenous Peoples in India, http://www.iwgia.org.
Étude de cas réalisée par Chonchuirinmayo Luithui.

Indonésie: processus de reconnaissance
La définition de ce qui constitue un peuple autochtone reste une question très sensible, qui n'a pas été entièrement résolue. Divers documents officiels donnent des définitions différentes:

- Le deuxième amendement de la Constitution décrit les peuples autochtones comme des «communautés traditionnelles reconnues par la loi» et des «peuples traditionnels».
- Le décret de l'assemblée nationale sur la réforme agraire et la gestion des ressources naturelles (décret N° 9 de 1999) qualifie également les peuples autochtones de «peuples traditionnels».
- Le décret présidentiel N° 111/1999 et le décret du ministère social N° 06/PEGHUK/2002 parlent,

2) Les membres d'une communauté qui a été identifiée comme tribu répertoriée bénéficient de toutes les lois et programmes qui s'adressent spécifiquement aux tribus répertoriées, comme des quotas d'embauche et dans les écoles.

3) Une grille d'identification des individus appartenant à une tribu répertoriée a été définie dans le rapport annuel 2006-2007, publié par le Ministère des affaires tribales, à New Delhi. Ce document est disponible à l'adresse suivante: http://tribal.nic.in/TribalAR0607-E.pdf

4) Le terme «retard» signifie, dans ce cas, que ces populations sont «défavorisées».

quant à eux, de «communautés indigènes isolées»: *«Une communauté indigène isolée est un groupe social (et culturel) local, dispersé et avec peu voire aucun accès aux services sociaux, économiques et politiques de l'État.»*

- La loi de 2007, sur la gestion côtière et des îles mineures, reprend la définition élaborée par AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara)[5], le groupe national d'encadrement des peuples indigènes: *«Une communauté indigène est un groupe d'individus qui vivent sur leurs terres ancestrales depuis de nombreuses générations, sont souverains de leurs terres et de ses ressources naturelles et régissent leur communauté par le biais d'un droit coutumier et d'institutions qui leur permettent de perpétuer leur mode de vie».* [6]

La définition de l'AMAN est, en grande partie, fondée sur la définition de l'OIT. Elle est peu à peu acceptée par des institutions et des autorités nationales telles que le Ministère de la pêche et la Commission nationale des droits de l'Homme. Cet exemple montre que le champ d'application de la convention N° 169, défini par l'OIT, a des répercussions au-delà des frontières des États qui ont ratifié cette convention.
John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Norvège: reconnaissance des Samis en tant que peuple autochtone

En 1990, la Norvège est devenue le premier État signataire de la convention N° 169. Au cours du processus de ratification, le parlement national norvégien (le *Storting*) a reconnu le peuple Sami en tant que peuple autochtone de Norvège, conformément aux critères d'application de la convention. Ceci fut l'issue la plus logique, étant donné que le territoire, l'histoire, la culture, les traditions, la langue, le mode de subsistance, l'habillement des Samis et leur sentiment d'appartenance à un même peuple s'étend au-delà du territoire norvégien. Les Samis se définissent eux-mêmes comme un peuple distinct, différent des peuples de Finlande, de la Russie, du Norvège et de Suède, les quatre pays qu'ils habitent.
La loi du 12 juin 1987 sur les Samis, adoptée par le parlement national trois ans avant la ratification de la convention, s'appuie en grande partie sur l'idée que la Norvège est un État rassemblant le territoire de deux peuples, les Norvégiens et les Samis, et que les Samis vivaient sur le territoire de la Norvège actuelle avant la création de l'État norvégien. C'est là ce qui distingue les Samis des autres minorités du pays.
Cette loi ne propose pas de définition officielle du terme «Sami», hormis les critères répertoriés au paragraphe 2-6 de la loi sur les Samis, qui se rapportent au droit de participer à l'élection des membres du parlement sami. Bien que ces critères n'aient pas de légitimité ni de sens sur le plan juridique en dehors du champ d'application de la loi sur les Samis, ils indiquent néanmoins quelles sont les personnes considérées comme samies. La loi sur les Samis établit les critères suivants concernant le droit de participation à l'élection des membres du parlement sami: *«Toute personne qui déclare qu'elle se considère samie et qui (i) est de langue maternelle same, ou (ii) a ou a eu des parents, grands-parents ou arrière-grands-parents de langue maternelle same a le droit d'être comptée comme Samie lors du recensement de la population dans la région où elle est domiciliée».*



La loi sur les Samis est fondée sur des critères objectifs et subjectifs d'identification des membres du peuple Sami. L'élément fondamental demeure cependant le critère subjectif de l'auto-identification; c'est-à-dire qu'une personne se considère elle-même comme un(e) Sami(e) et donc comme un membre du peuple Sami. Le critère objectif est lié à la langue same; c'est-à-dire que la langue maternelle ou la langue parlée à la maison de cette

5) Ce qui signifie: «Alliance des peuples indigènes de l'archipel».
6) Adoptée par le premier congrès de l'AMAN, le 17 mars 1999.

personne ou de ses parents, grands-parents ou arrière-grands-parents est ou était le same. Le terme «Sami» ne désigne pas seulement un peuple distinct, les Samis. Il est également lié au territoire traditionnel du peuple Sami, appelé «Sápmi».
La définition du terme «Sami», au sens où la loi norvégienne sur les Samis l'utilise, est basée sur la notion de peuple «autochtone», bien que ce dernier terme ne soit pas employé. Cette définition affirme que le peuple Sami a des liens particuliers et anciens avec son territoire traditionnel et qu'il habitait cette région avant la création de l'État norvégien. Cela revient à reconnaître que la société samie est une société distincte, très différente de la majeure partie de la société norvégienne.
John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008;
Rapport gouvernemental N°52 (1992-93): Stortingsmelding nr. 51 (1992-93) – Om norsk samepolitikk.

Bolivie: reconnaissance des droits et statistiques confuses
En Bolivie, les peuples autochtones sont des acteurs fondamentaux dans les processus nationaux sur les plans politique et social, et bénéficient d'une excellente visibilité et reconnaissance juridique de leurs droits. La Bolivie a élevé la convention N° 169 de l'OIT et la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones au rang de lois nationales (Ley de la República N° 1257 et N° 3760). Une part importante de la Constitution bolivienne de 2009 est dédiée à la reconnaissance du caractère pluraliste de l'État:

Article 1: la Bolivie est un État social unitaire de droit communautaire plurinational, libre, indépendant, souverain, démocratique, multiculturel, décentralisé et doté de régions autonomes. Il est fondé sur la pluralité et sur le pluralisme politique, économique, juridique, culturel et linguistique, dans le cadre d'un processus national d'intégration.
Article 2: au vu de la présence de nations et de peuples paysans autochtones et aborigènes avant l'époque coloniale et de leur souveraineté ancestrale sur leurs territoires, leur droit à l'autodétermination est garanti, dans le cadre de l'unité nationale. Ils ont notamment le droit à l'autonomie, à disposer de leur propre gouvernement et culture, à ce que leurs institutions soient reconnues et à la consolidation de leurs territoires, conformément à la présente Constitution et au droit.
Afin d'appliquer les droits des peuples autochtones, l'État doit arrêter des critères juridiques et opérationnels permettant d'identifier les personnes à qui ces droits reviennent. Toutefois, la question de savoir qui est indigène et qui ne l'est pas est très complexe. En Bolivie, elle fait l'objet d'un débat depuis l'époque de la conquête et il n'est toujours pas clos.

On compte trois principaux points de repère dans le débat sur l'identification des peuples et individus autochtones en Bolivie:
1. Les critères tirés des instruments juridiques internationaux - entre autres la convention N° 169 de l'OIT -, eux-mêmes fondés sur les suggestions émises par des peuples autochtones;
2. Les définitions juridiques présentes dans législation bolivienne;
3. Les définitions opérationnelles fournies par l'Institut national de la statistique (INE) et par d'autres institutions, basées sur les informations émanant du recensement et des sondages nationaux.

Les critères posés par la convention N° 169 sont repris, à divers degrés, dans les quelques définitions du concept de peuple autochtone présentes dans la législation nationale. Le décret suprême 23858 de 1994 en donne la définition suivante:
- «Des communautés humaines descendant de populations établies avant l'époque de la conquête et de la colonisation sur le territoire délimité par les frontières de l'État actuel; ils possèdent une histoire, une organisation, une langue ou un dialecte et autres caractéristiques culturelles qui donnent aux membres de ces peuples le sentiment d'appartenir à la même unité socioculturelle; ils restent en lien avec leur territoire en gérant leur habitat et leurs institutions sociales, économiques, politiques et culturelles».

Bien que ces définitions normatives semblent claires, leur transposition dans la réalité est extrêmement complexe et ce problème n'est encore pas entièrement résolu.
Par exemple, l'une des conditions à remplir avant de revendiquer des «terres communautaires d'origine» (expression employée par les Boliviens pour désigner les territoires indigènes) est que la communauté qui en fait la demande possède un certificat obtenu auprès d'une institution publique prouvant son caractère autochtone. Dans la zone rurale des Andes de Bolivie, réputée pour son degré élevé d'homogénéité en termes de pratiques et institutions socioculturelles, quasiment toutes les

communautés peuvent revendiquer le statut d'autochtone. Qui plus est, même les communautés originaires des Andes mais vivant dans les zones à faible altitude près de l'Amazone, suite à une migration, peuvent revendiquer ce statut. La certification des «communautés indigènes» a donc été réduite à une simple procédure administrative qui ne résout pas le problème sous-jacent.
L'autre difficulté est que diverses institutions publiques ont adopté différentes définitions opérationnelles.
Par exemple, l'Institut national de la statistique (INE), utilise plusieurs éléments pour identifier les populations autochtones lors du recensement. Ces éléments sont les suivants:

- La langue parlée actuellement;
- La langue dans laquelle la personne a appris à s'exprimer (après l'âge de 4 ans);
- Auto-identification comme appartenant à l'un des peuples autochtones de Bolivie (personnes de plus de 15 ans).

Dans les publications officielles, l'INE définit les peuples autochtones uniquement en fonction de la langue parlée. En se basant sur le critère de *la langue parlée*, le pourcentage officiel d'autochtones dans la population boliviennes est de 49,9 %. Cependant, les organisations autochtones et la population en général, considèrent le critère de l' *auto-identification* comme le plus légitime.
Si l'on se base sur ce critère, la population autochtone représente 62 % de la population totale de plus de 15 ans.
En général, la pratique d'une langue autochtone est un critère d'identification problématique, car elle dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment:

- De nombreuses personnes ne révèlent pas leur connaissance d'une langue autochtone, en raison de l'image négative qui est encore et bien souvent rattachée aux langues et aux identités autochtones et de leur stigmatisation.
- La progression de la langue dominante (l'espagnol) et la perte de terrain ou la disparition des langues autochtones;
- L'expansion de certaines langues autochtones aux dépends d'autres langues. Par exemple, le quechua a remplacé, dans de nombreux endroits, la langue aymara. Cela rend l'utilisation de la langue comme critère d'identification ethnique beaucoup plus complexe;



- Le contexte territorial. Ce n'est pas parce qu'une personne connaît une langue parlée par de nombreuses personnes, comme le quechua, qu'elle a forcément le sentiment d'être autochtone;
- La disparition des langues indigènes des peuples de taille réduite résidant dans les zones de Bolivie à faible altitude.

En outre, aucun des registres administratifs dédiés à un domaine particulier, comme la santé ou l'éducation, ne dispose de repères permettant de distinguer la population autochtone de la population non autochtone. Par conséquent, il est impossible de mesurer l'impact précis que les programmes nationaux ont sur la population autochtone, et de discerner quels sont les investissements publics à réaliser en priorité pour réparer les inégalités en termes d'accès aux services sociaux.

Bien que la reconnaissance et l'application des droits collectifs ne dépendent généralement pas du nombre des membres d'un peuple autochtone, il arrive que ce nombre revête une importance. C'est le cas, par exemple, pour l'extension de terres communautaires d'origine, qui se fonde sur le calcul des besoins d'un groupe en termes d'espace. Le calcul se fait à partir du nombre d'individus, de la croissance démographique de la communauté et des caractéristiques de leur organisation sociale et économique.

Malgré l'état très avancé, en Bolivie, de la reconnaissance juridique des droits des peuples autochtone, il reste à définir un certain nombre de critères, méthodes et procédures opérationnelles afin de mettre fin au manque de visibilité de ces peuples dans les statistiques et de trouver de meilleures solutions aux problèmes d'exclusion, d'inégalité et d'accès inégal aux services sociaux.

Ramiro Molinas Barrios, Los Derechos de los Pueblos Indígenas en un Proceso de Cambio de la Naturaleza de la Nación y del Estado, OIT, 2009;
http://www.minedu.gov.bo/pre/ley/DS23858.pdf;
Características socio demográficas de la población indígena, INE, Bolivie, 2003.

Guatemala: critères de classification lors du recensement de la population nationale

Au Guatemala, au cours des 30 dernières années, la compréhension des diverses identités indigènes a progressé et a gagné en profondeur. Cela se reflète dans les questions posées et les catégories de réponse acceptées dans les recensements réalisés entre 1981 et 2002:

ANNÉE:	SOURCE:	CRITÈRE DE CLASSIFICATION:
1981	IXe recensement	Le critère utilisé était «l'évaluation sociale de la personne», c'est-à-dire que celui qui effectuait le travail de recensement évaluait la personne en fonction de sa propre opinion quant à l'appartenance de celle-ci à la catégorie «autochtone» ou «non autochtone».
1994	Xe recensement	Les personnes interrogées devaient répondre aux questions suivantes: Êtes-vous autochtone ? (oui/non) Dans quelle langue avez-vous appris à parler ? (quatre principaux groupes linguistiques autochtones + espagnol) Parlez-vous une langue maya ? (quatre principaux groupes linguistiques autochtones + espagnol) Portez-vous des vêtements maya ? (oui/non)
2002	XIe recensement	Toutes les personnes interrogées devaient répondre aux questions suivantes: Êtes-vous autochtone ? (oui/non) À quel groupe ethnique appartenez-vous ? (27 réponses au choix, dont 21 groupes maya, Xincas, Garífunas, Ladinos, aucun, autre) Personnes de plus de 3 ans: Langue maternelle ? (27 réponses au choix, dont 21 langues maya, Xinca, Garífuna, espagnol, aucune, autre) Autres langues ? (27 réponses au choix, dont 21 langues maya, Xinca, Garífuna, espagnol, aucune, autres)

PNUD, Rapport sur le développement humain, Guatemala, 2005.

Pérou: peuples autochtones dans le recensement de la population

Selon le 1[er] recensement des communautés autochtones du Pérou, réalisé en 1993, la population autochtone du pays comprenait 8 millions de Quechuas, 603 000 Aymaras et 299 000 personnes indigènes de la forêt amazonienne, soit au total 40 % de la population péruvienne. C'est la seule fois où un recensement de ce type a été mené au Pérou, car toute question liée à la langue maternelle ou à la langue parlée a été supprimée du 10[e] recensement national de 2005. Ce qui, dans les faits, revient à faire disparaître les peuples autochtones des statistiques. Lors du 11[e] recensement national mené en 2007, la langue maternelle était l'unique critère d'identification des personnes autochtones, malgré le fait que des organisations autochtones aient suggéré l'utilisation d'autres indicateurs qui auraient permis d'identifier les peuples autochtones et d'origine africaine.

http://www.inei.gob.pe/

Étude de cas réalisée par Myrna Cunningham.

Japon: identification des Aïnous

Le gouvernement japonais a longtemps refusé de reconnaître les Aïnous en tant que peuple autochtone. La loi d'Hokkaido de 1899 sur la protection des aborigènes a été le premier instrument juridique lié à cette question. Toutefois, il visait en fait à forcer les Aïnous à s'assimiler à la culture japonaise. Cela a changé grâce à la loi de 1997 sur la promotion de la culture aïnoue, qui vise à la protéger. Cette loi reconnaît les Aïnous en tant qu'ethnie d'Hokkaido et offre, entre autres, une protection sociale aux Aïnous qui vivent sur l'île d'Hokkaido. Cependant, elle n'accorde pas ces droits aux Aïnous qui vivent en dehors d'Hokkaido et n'affirme aucun droit des Aïnous à maintenir et développer leur culture en général.

Cette approche d'une envergure limitée se reflète dans l'enquête réalisée en 2006, qui concernait uniquement les Aïnous vivant dans des communautés d'Hokkaido dans lesquelles les Aïnous sont fortement représentés. Les Aïnous qui habitent d'autres régions ont été automatiquement exclus du recensement. L'auto-identification pose également problème, car la plupart des Aïnous ont épousé des Japonais et ont emménagé dans d'autres régions. De plus, de nombreux parents décident de ne pas dire à leurs enfants qu'ils ont des ancêtres aïnous, dans l'espoir de les protéger du racisme auquel ils sont encore largement confrontés. Par conséquent, il peut s'avérer difficile pour un individu de se définir comme Aïnou ou de connaître ses propres origines.

C'est pourquoi les estimations du nombre d'Aïnous qui ont à la fois des ancêtres aïnous et japonais vont de 25 000 à 1 million de personnes. Cette estimation, extrêmement vague, a déclenché une action de la part des activistes aïnous pour attirer l'attention du gouvernement sur ces problèmes, bien que ces chiffres ne représentent pas forcément la conscience identitaire de toutes les personnes d'origine à la fois aïnoue et japonaise.

On observe également depuis peu, dans certains secteurs de la société japonaise, qu'il est devenu un fait en vogue de se déclarer Aïnou, car la culture aïnoue est désormais considérée comme sacrée ou spirituelle. Il semblerait donc que certaines personnes se déclarent aïnoues sans avoir aucun ancêtre aïnou. Cela a créé des tensions au sein de la communauté aïnoue, qui considère qu'une personne doit impérativement avoir des origines aïnoues ou être intégrée dans la communauté aïnoue pour pouvoir se dire Aïnou. L'auto-identification ne suffit pas à légitimer l'identité aïnoue d'une personne auprès de la communauté.

Le 6 juin 2008, le parlement japonais a voté une résolution historique, appelant à reconnaître les Aïnous comme peuple autochtone du Japon. Le même jour, le Secrétaire général du Cabinet a reconnu, dans une déclaration officielle, que les Aïnous sont un peuple autochtone du nord de l'archipel japonais, en particulier d'Hokkaido et qu'en tant que peuple autochtone, ils possèdent leur propre langue, religion et culture. Il a également annoncé la création d'un «panel gouvernemental d'experts des affaires aïnoues». Le panel est chargé d'examiner les différentes questions relatives aux Aïnous afin d'améliorer la politique menée concernant les Aïnous. La version finale du rapport du panel devrait être rendue au cours de l'été 2009. En attendant, il ne peut être déterminé avec certitude si la reconnaissance des Aïnous comme peuple autochtone par le gouvernement impliquera la reconnaissance pleine et entière des droits dont les peuples autochtones doivent bénéficier, conformément à la convention N° 169 de l'OIT et à la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones.

Ce récent pas en avant sur le plan politique a également renforcé le mouvement aïnou, qui est actuellement en pourparlers concernant le rassemblement des différentes organisations aïnoues en une seule organisation ou un seul réseau, afin de mettre fin aux tensions passées. Ce travail, réalisé de manière collective, rapproche toutes les parties, en particulier les Aïnous eux-mêmes. Les tensions au sein de la communauté aïnoue ont toujours posé problème, mais ces récents événements semblent avoir apporté une amélioration au sein du mouvement.

Kanako Uzawa, Challenges in the process of self-recognition, OIT, 2008.



II. LE CONCEPT DE PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE CADRE DE DROITS

Contrairement à la convention N° 107 de l'OIT sur les «populations aborigènes et tribales», adoptée en 1957, la convention N° 169 utilise le terme de «peuples»[1]. Ce terme a été choisi, au cours des discussions qui ont mené à l'adoption de la convention N° 169, comme le seul apte à décrire les peuples indigènes et tribaux: *«L'on s'accorde à dire que le terme «peuples» reflète mieux l'identité distinctive que la convention amendée s'attachera à reconnaître à ces groupes de population» (Conférence internationale du Travail, 75e session, Révision partielle de la convention N° 107 relative aux populations aborigènes et tribales de 1957; Rapport VI(2), Genève, 1988, pages 12-14).*

Toutefois, en 1989, lors de l'adoption de la convention N° 169, il fut rappelé que le mandat de l'OIT se limite aux droits sociaux et économiques et qu'il n'était donc pas de son ressort d'interpréter le concept politique d'autodétermination. C'est pourquoi l'article 1, paragraphe 3, contient une remarque par le biais de laquelle l'OIT se dégage de toute responsabilité quant à l'interprétation du terme «peuples»:

Convention N°169 de l'OIT, article 1, paragraphe 3
L'emploi du terme peuples dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent se rattacher à ce terme en vertu du droit international.

L'objectif de l'article 1, paragraphe 3, était d'éviter les problèmes liés à la notion de «peuples» vis-à-vis du droit international, notamment ceux qui concernent le droit à l'autodétermination, qui est reconnu comme un droit de «tous les peuples» dans les articles premiers du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

Avec l'adoption, en 2007, de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, la communauté internationale a reconnu le droit des peuples autochtones à l'autodétermination:

La **Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones** identifie les peuples autochtones comme des « peuples » bénéficiant du droit à l'autodétermination:
Article 3
Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.
Article 4
Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.

La déclaration reconnaît que les peuples autochtones, en vertu du droit à l'autodétermination, ont le droit d'assurer librement leur développement économique, social et culturel. Ce droit ne peut pas être appliqué tant que leurs pratiques, coutumes, priorités et institutions ne sont pas pleinement reconnues.

James Anaya (2008, cité dans l'ouvrage d'Henriksen, 2008), rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, observe que la déclaration opère une rupture avec le refus, ancien mais toujours actuel, d'accorder aux peuples autochtones le droit à l'autodétermination et appelle les États à mettre un terme à ce refus.

Les autres articles de la déclaration de l'ONU développent les différents aspects de l'autodétermination des peuples autochtones en fonction des caractéristiques communes à ces peuples et définissent les paramètres des mesures à prendre pour leur garantir le droit à l'autodétermination. La déclaration exige que les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la déclaration (article 38), dont le droit pour les peuples autochtones «d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales» (article 4), conformément à leurs propres institutions, pratiques et coutumes.

1) La convention N° 107 relative aux populations aborigènes et tribales (1957) a été amendée par la convention N° 169. Elle n'est donc plus ouverte à ratification, mais demeure en vigueur dans certains pays (dont le Bangladesh, l'Inde et le Pakistan).

Récemment, à deux reprises, le gouvernement suédois a reconnu expressément (dans les documents de l'ONU E/C.12/SWE/5 2006 et CCPR/C/SWE/6 2007) que les peuples indigènes, dont les Samis de Suède, bénéficient du droit à l'autodétermination, en vertu de l'article 1 du PIDCP et du PIRDESC: «Le gouvernement suédois affirme que les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination dans la mesure où ils constituent un peuple au sens de l'article 1 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels» (Document de l'ONU CCPR/C/SWE/6 2007, paragraphe 5).

La loi danoise de 2008 sur l'administration autonome du Groenland (voir la rubrique 4.2) se base clairement sur la reconnaissance du droit à *l'autodétermination pour le peuple groenlandais en vertu du droit international.*

Un autre exemple, à cet égard, est la version provisoire de la convention nordique sur les Samis (voir la rubrique 13.2), rédigée par un groupe d'experts nordiques au mois de novembre 2005 (Nordisk Samekonvensjon 2005)[2], qui reconnaît les Samis en tant que «peuple» bénéficiant du droit à l'autodétermination.
John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Bien que la convention N° 169 garde le silence sur la question de l'autodétermination, elle affirme les droits des peuples autochtones à la participation, à la consultation et à s'administrer eux-mêmes, ainsi qu'à décider de leurs propres priorités. Tous ces mécanismes jouent un rôle important dans la réalisation du droit à l'autodétermination tel qu'il est présenté dans la Déclaration de l'ONU.

Il faut également noter que la convention N° 169 ne pose aucune limite au droit à l'autodétermination, ni aux obligations des États, du point de vue plus général du droit international, concernant ce droit des peuples autochtones.

2) La version anglaise non officielle du texte provisoire de la convention est disponible sur le site du gouvernement norvégien: http://odin.dep.no/filarkiv/280873/.

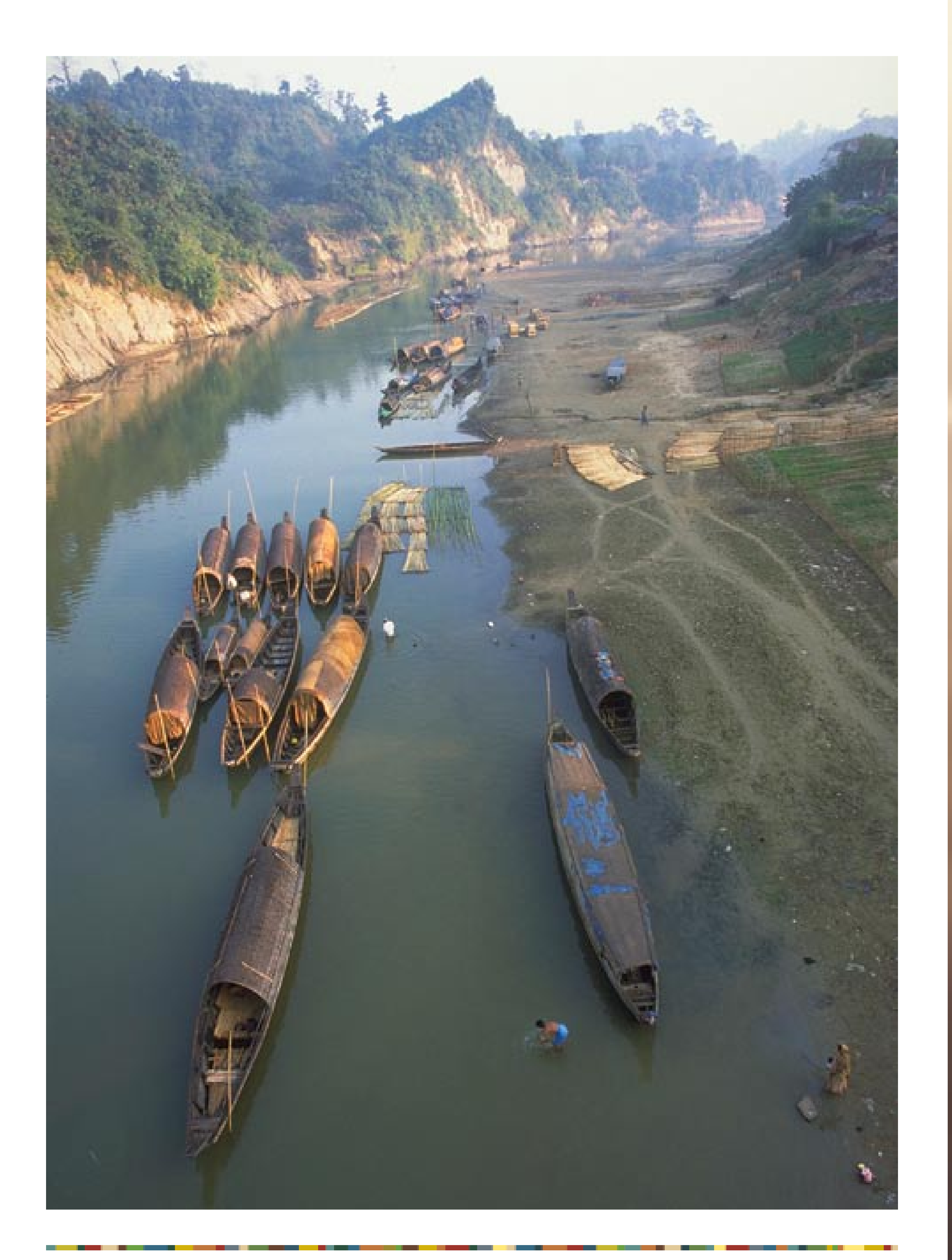
En outre, conformément à l'article 19, paragraphe 8, de la Constitution de l'OIT, l'article 35 de la convention N° 169 explique clairement qu'elle définit des normes minimales dont l'application ne doit pas porter atteinte aux droits accordés au niveau national ou en vertu d'autres instruments internationaux ratifiés, ou accordés par l'État conformément à un traité international:

Convention N°169 de l'OIT, article 35
L'application des dispositions de la présente convention ne doit pas porter atteinte aux droits et aux avantages garantis aux peuples intéressés en vertu d'autres conventions et recommandations, d'instruments internationaux, de traités, ou de lois, sentences, coutumes ou accords nationaux.

Article 19, paragraphe 8, de la Constitution de l'OIT
En aucun cas, l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la Conférence ou la ratification d'une convention par un Membre ne devront être considérées comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord qui assurent des conditions plus favorables aux travailleurs intéressés que celles prévues par la convention ou la recommandation.

Les dispositions de la convention N° 169 et de la déclaration de l'ONU sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Les dispositions de la déclaration abordent tous les domaines couverts par la convention. De plus, la déclaration de l'ONU proclame certains droits qui ne figurent pas dans la convention N° 169, notamment le droit à l'autodétermination.[3]

3) Pour plus d'informations, consultez la Note d'information à l'intention du personnel de l'OIT et de ses partenaires: Normes de l'OIT et Déclaration des droits des peuples autochtones de l'ONU, 2008, disponible sur le site http://www.pro169.org.



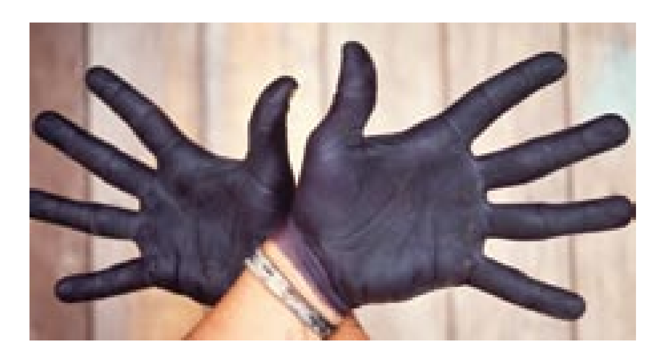


III. RESPONSABILITÉS GOUVERNEMENTALES

Dans le monde entier, on observe des inégalités profondément enracinées entre les peuples autochtones et les communautés dominantes au sein d'un même État. La convention N° 169 de l'OIT et la déclaration de l'ONU en appellent aux gouvernements pour garantir le respect des droits fondamentaux des peuples autochtones et collaborer avec les communautés indigènes afin de mettre un terme à la discrimination *concrète* (accès aux services sanitaires, à l'éducation, à l'emploi), mais également à leur exclusion des *processus* politiques en permettant aux peuples autochtones de participer à la prise de décisions et d'être représentés dans les institutions et les programmes gouvernementaux. Afin d'atteindre ces objectifs, la convention a) insiste sur la nécessité d'*une action coordonnée et systématique,* visant à garantir l'intégration des droits autochtones dans les structures gouvernementales, tous secteurs et programmes confondus; b) réaffirme que les peuples autochtones doivent jouir de tous leurs *droits fondamentaux*, qui sont ceux de tous les citoyens et c) sollicite l'adoption de *mesures spécifiques* visant à mettre un terme à la discrimination.

3.1. ACTION COORDONNÉE ET SYSTÉMATIQUE

La situation des peuples autochtones est due à des processus de discrimination anciens qui ont influencé tous les aspects de leur vie quotidienne, dans tous les secteurs et sont observables dans toutes les régions administratives et toutes les structures institutionnelles. Cela explique l'étendue très vaste des questions traitées dans la convention N° 169, toutes relatives aux droits des peuples autochtones et à leur bien-être. Par conséquent, la convention N° 169 appelle expressément les gouvernements à entreprendre une *action coordonnée et systématique* afin de garantir l'application pleine et entière de toutes les dispositions de la convention. Cela est affirmé dans l'article 2 de la convention:



Convention N°169 de l'OIT, article 2:
Article 2.1
Il incombe [aux gouvernements], avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.
Article 2.2
Cette action doit comprendre des mesures visant à:
(a) assurer que les membres desdits peuples bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population;
(b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions;
(c) aider les membres desdits peuples à éliminer les écarts socio-économiques qui peuvent exister entre des membres indigènes et d'autres membres de la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie.

L'article 2 de la convention précise que l'objectif de l'action gouvernementale est de garantir l'égalité en droit et en possibilités et d'éliminer les écarts socioéconomiques entre les peuples autochtones et le reste de la société, tout en reconnaissant à ces peuples des droits, des besoins et des aspirations spécifiques.

Dans les faits, une action coordonnée et systématique implique une révision intégrale des lois, des politiques, des programmes et des projets afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux dispositions relatives aux droits des peuples autochtones. La création de dispositifs de contrôle est également nécessaire afin d'évaluer en permanence la situation des peuples autochtones. Toute action de ce type doit être entreprise avec la collaboration des peuples autochtones et dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes, traditions, institutions, aspirations et modes de vie. Les dispositions relatives à une action coordonnée et systématique se rapportent donc naturellement à celles qui traitent du droit de consultation et de participation (voir la rubrique 5).



Les instances de contrôle de l'OIT ont insisté sur le fait qu'une action coordonnée et systématique était nécessaire afin de *«résoudre les situations d'inégalité affectant les peuples indigènes de manière profonde et durable»* (Conseil d'administration, 289e session, mars 2004, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Mexique, GB.289/17/3, paragraphe 133). Ce message revêt une importance capitale, car les droits des peuples autochtones sont parfois interprétés, à tort, comme des privilèges et avantages accordés aux peuples autochtones par rapport au reste de la société. Au contraire, la reconnaissance des droits des peuples autochtones est une condition nécessaire pour que ces peuples puissent s'impliquer dans la société de leur pays et en bénéficier sur un pied d'égalité, avec les autres. C'est en quoi elle permet de mettre un terme à la discrimination.

Vingt ans après l'adoption de la convention N° 169 et suite à l'adoption en 2007 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, on s'accorde généralement à dire que toute la difficulté réside dans l'application concrète de ces droits, par l'intermédiaire de mesures et de mécanismes d'application appropriés. La convention N° 169 comporte plusieurs dispositions qui font spécifiquement référence à sa mise en œuvre afin de guider le processus d'application. En général, les instances de contrôle de l'OIT ont souvent mis l'accent sur la nécessité de rapprocher l'article 2, qui sollicite une action coordonnée et systématique, de l'article 33, qui concerne la création des institutions et des mécanismes appropriés à cet effet:

Convention N°169 de l'OIT, article 33:

1. L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente convention doit s'assurer que des institutions ou autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.

2. Ces programmes doivent inclure:

(a) la planification, la coordination, la mise en œuvre et l'évaluation, en coopération avec les peuples intéressés, des mesures prévues par la présente convention;

(b) la soumission aux autorités compétentes de propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, en coopération avec les peuples intéressés.

Commission d'experts: Observation générale de 2008, publiée en 2009.

Les articles 2 et 33 de la convention, lus conjointement, disposent que les gouvernements ont l'obligation de développer, avec la participation des peuples indigènes et tribaux, une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité. Des institutions et autres mécanismes appropriés doivent être créés pour administrer les programmes, en coopération avec les peuples indigènes et tribaux, à tous les stades que cela implique, depuis la planification jusqu'à l'évaluation des mesures proposées dans la convention.



Une fois de plus, la convention insiste sur le fait que la participation des peuples autochtones aux phases de planification, de coordination, d'exécution, de supervision et d'évaluation des institutions et des mécanismes créés joue un rôle tout aussi capital que la mise à disposition de ressources appropriées.

La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones comporte des dispositions analogues concernant les responsabilités des États:

Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones:
Article 8.2
Les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant:
(*a*) Tout acte ayant pour but ou pour effet de priver les autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts, ou de leurs valeurs culturelles ou leur identité ethnique;
(*b*) Tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, territoires ou ressources;
(*c*) Toute forme de transfert forcé de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder un quelconque de leurs droits;
(*d*) Toute forme d'assimilation ou d'intégration forcées;
(*e*) Toute forme de propagande dirigée contre eux dans le but d'encourager la discrimination raciale ou ethnique ou d'y inciter.
Article 15.2
Les États prennent des mesures efficaces, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones concernés, pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination et pour promouvoir la tolérance, la compréhension et de bonnes relations entre les peuples autochtones et toutes les autres composantes de la société.
Article 38
Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la présente Déclaration.

D'après le rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, l'application de la déclaration de l'ONU devrait rendre nécessaire ou pourra se concrétiser par le biais de l'adoption de nouvelles lois ou de l'amendement de la législation en vigueur au niveau national. C'est ce qui est envisagé dans l'article 38 de la déclaration, qui sollicite la prise de «mesures […] législatives». En général, la nécessité de nouveaux cadres de réglementation se fait jour, car les réglementations en vigueur, dans la plupart des pays, sont encore insuffisantes quand elles ne sont pas simplement absentes. Le rapporteur spécial signale que pour mettre en œuvre les modifications juridiques et institutionnelles requises par la déclaration de l'ONU, il ne suffit généralement pas de promulguer des «lois sur les autochtones», comme beaucoup de pays l'ont fait, mais qu'il s'agit de modifier les structures juridiques de manière plus générale, dans des secteurs clés (document de l'ONU A/HRC/9/92008, paragraphe 50).



Coordination du travail sur les questions autochtones au sein du système onusien:
Créée en 2001, l'Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones (UNPFII) se compose de huit représentants gouvernementaux et huit représentants autochtones. L'UNPFII se réunit tous les ans. Des milliers de représentants des peuples autochtones, venus du monde entier, saisissent cette opportunité pour échanger et débattre des problèmes rencontrés et de leur vécu. Par le biais de cette Instance permanente, les peuples autochtones ont acquis une importante tribune au sein de l'ONU d'où ils souhaitent s'assurer que les questions autochtones sont prises en compte dans toutes les activités de l'ONU.
Le mandat de l'UNPFII est de fournir des conseils et des recommandations au Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC), et au système onusien en général, sur les questions qui revêtent une importance particulière pour les peuples autochtones. Ces recommandations peuvent se rapporter, quasiment, à tous les aspects de la vie des peuples autochtones, comme le développement socio-économique, la culture, l'environnement, l'éducation, la santé et les droits de l'homme. En outre, cette instance est chargée de sensibiliser le système onusien aux questions autochtones et de promouvoir l'intégration et la coordination des activités qui s'y rapportent au sein du système. Enfin, elle s'occupe de recueillir et de diffuser des informations y afférentes.
En parallèle, plus de 30 organisations, fonds et programmes de l'ONU se sont concertés pour créer le Groupe d'appui inter organisations sur les questions autochtones (IASG). L'objectif de l'IASG est d'apporter son soutien à l'UNPFII et de coordonner l'action de ses membres afin de promouvoir plus efficacement les droits des peuples autochtones au sein du système onusien. Ceci est conforme à l'article 42 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, qui affirme que:

L'Organisation des Nations unies, ses organes, en particulier l'Instance permanente sur les questions autochtones, les institutions spécialisées, notamment au niveau des pays, et les États favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité.
Pour plus d'informations, consultez le site: www.un.org/esa/socdev/unpfii.

3.2. DROITS FONDAMENTAUX

Les droits fondamentaux sont des droits de l'homme inaliénables et intrinsèques, que tout individu possède dès sa naissance, quels que soit sa race, son origine ethnique, son sexe, sa religion, sa classe sociale ainsi que son éventuelle origine et identité autochtone. Les personnes autochtones ont droit à jouir, au même titre que toute autre personne, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales. Parmi ces droits fondamentaux, on citera notamment le droit à la liberté, à l'égalité, à la citoyenneté, à la santé, à l'éducation, ...etc. Ces droits fondamentaux s'appliquent de la même façon aussi bien aux hommes qu'aux femmes.

Il peut sembler superflu de rappeler que les peuples autochtones possèdent également ces droits fondamentaux mais, malheureusement, leur histoire a été souvent faite de génocides, d'ethnocides, de discrimination, de travail forcé et, bien souvent, ces violations de leurs droits les plus fondamentaux se poursuivent. Actuellement, on observe des violations des droits fondamentaux telles que le refus d'accorder la citoyenneté, la servitude pour dette, la traite d'êtres humains, la restriction de l'accès à l'éducation et aux services sanitaires. Les femmes sont souvent plus victimes de ces violations que les hommes.

Convention N° 169 de l'OIT:
Article 3
1. Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples.
2. Aucune forme de force ou de coercition ne doit être utilisée en violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples intéressés, y compris des droits prévus par la présente convention.
Article 4.3
Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail définit quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, à savoir:

(a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
(b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
(c) l'abolition effective du travail des enfants;
(d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

En outre, elle «déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'OIT, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions». Les paragraphes 2 et 3 de l'article 20 de la convention N° 169 de l'OIT renforcent ces droits fondamentaux (voir également le chapitre XII):

Article 20.2
Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs […].
Article 20.3
Les mesures prises doivent notamment viser à ce que: [...] (d) les travailleurs appartenant à ces peuples jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel.

La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones est, elle aussi, fortement axée sur le droit des peuples autochtones à jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme l'indiquent les articles suivants:

Article 1
Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international relatif aux droits de l'homme.
Article 2
Les autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire l'objet, dans l'exercice de leurs droits, d'aucune forme de discrimination fondée, en particulier, sur leur origine ou leur identité autochtones.
Article 6
Tout autochtone a droit à une nationalité.
Article 7
1. Les autochtones ont droit à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sécurité de la personne.
2. Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts et ne font l'objet d'aucun acte de génocide ou autre acte de violence, y compris le transfert forcé d'enfants autochtones d'un groupe à un autre.

Mécanismes spécifiquement chargés des questions autochtones au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations unies

Au sein des Nations unies, le Conseil des droits de l'homme est chargé de la question des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. La mission de ce conseil est de promouvoir le respect universel en vue de protéger les droits de l'homme et d'examiner les cas de violation de ces droits, notamment les cas de violation grave et systématique, puis de faire part de ses recommandations. Le Conseil des droits de l'homme (CDH), créé en 2006, se compose de 47 États membres des Nations unies. Le CDH gère un certain nombre de processus de l'ONU relatifs aux peuples autochtones. Parmi eux, on compte le *rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones et le mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (MEDPA).*

Le MEDPA a été créé en décembre 2007 afin de fournir au CDH des études et des conseils, à l'issue de recherches, sur les meilleures méthodes de développement et de généralisation des normes internationales visant à promouvoir et protéger les droits de l'homme des peuples autochtones. Les experts suggèrent des mesures visant à permettre aux peuples autochtones d'exercer leurs droits, notamment par le biais de l'analyse et de l'évaluation des bonnes pratiques et des obstacles en termes de promotion et de protection des droits des peuples autochtones. Tous les ans, le MEDPA fournit au Conseil des droits de l'homme un rapport d'activité.

Le rapporteur spécial des Nations unies est également mandaté pour, entre autres:

- Étudier les mesures permettant de surmonter les obstacles en matière de protection des droits de l'homme et de libertés fondamentales des peuples autochtones, afin d'en garantir le respect de manière efficace et entière;
- Recueillir, exiger, recevoir et échanger des informations et des communiqués sur des allégations de violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones;
- Formuler des recommandations et des propositions concernant les mesures et activités à déployer pour prévenir ou lutter contre les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones.

La mission du rapporteur spécial est la suivante:

- Présenter des rapports annuels sur des sujets ou situations particuliers ayant une importance spéciale pour la promotion et la protection des droits des peuples autochtones;
- Entreprendre des visites dans les pays concernés;
- Réagir auprès des gouvernements suite à des allégations de violation des droits des peuples autochtones;
- Entreprendre des activités de suivi des recommandations émises dans ses rapports.

Pour plus d'informations, consultez le site: http://www.ohchr.org.





3.3. MESURES SPÉCIALES

Dans les cas où les peuples autochtones sont défavorisés parce que leurs droits ne sont ni reconnus, ni protégés, et qu'ils souffrent d'inégalités héritées de processus anciens de discrimination et de mise à l'écart, il peut s'avérer nécessaire de prendre des *mesures spéciales* afin de résoudre ces problèmes. Cela est affirmé dans l'article 4 de la convention N° 169:

Convention N°169 de l'OIT, article 4:
1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.
2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés.
3. Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

Outre les dispositions générales de l'article 4 concernant des mesures spéciales, d'autres dispositions spécifiques se rapportent à la mise en œuvre de mesures spéciales, concernant la protection des terres (article 14.2) et de l'environnement (article 7.4), l'emploi (article 20), la santé (article 25) et l'éducation (article 28).

Loin de s'apparenter à des droits «supplémentaires» ou à des privilèges, ces mesures spéciales de protections des institutions, des biens, des emplois, des cultures et de l'environnement des peuples indigènes sont légitimes. La convention sollicite la prise de telles mesures car leur objectif est de garantir le respect des droits de l'homme pour les peuples autochtones, au même titre que pour tous les autres peuples. Ces mesures spéciales ne sont pas considérées comme discriminatoires vis-à-vis de la partie non autochtones de la population.[1)]

1) La convention N° 111 de l'OIT, qui traite de la discrimination en matière d'emploi et de profession, affirme que «les mesures spéciales de protection ou d'assistance prévues dans d'autres conventions ou recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail ne sont pas considérées comme des discriminations» (article 5.1).

Le droit international relatif aux droits de l'homme tient les États pour responsables du respect, de la protection et de l'accomplissement des droits de l'homme, reconnus à l'échelle internationale. Dans ce contexte, les mesures spéciales envisagées dans la convention N° 169 revêtent une importance particulière.

Les mesures spéciales visant à instaurer un système réellement égalitaire, par exemple, un système de quota destiné à garantir l'accès sur un pied d'égalité avec les autres, des peuples autochtones et tribaux aux postes de fonction publique, doivent prendre fin une fois l'objectif atteint. D'un autre côté, certaines mesures positives doivent avoir un caractère permanent, comme les mesures de protection de la culture, de l'environnement et des droits sur leurs terres des peuples autochtones.

L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. Dans son observation générale N° 23 sur l'article 27 publié en 1994, le Comité des droits de l'homme déclarait: *«[...] les États parties sont tenus de veiller à ce que l'existence et l'exercice de ce droit soient protégés et à ce que ce droit ne soit ni refusé ni violé. C'est pourquoi, il faut prendre des mesures positives de protection, non seulement contre les actes commis par l'État partie lui-même, par l'entremise de ses autorités législatives, judiciaires ou administratives, mais également contre les actes commis par d'autres personnes se trouvant sur le territoire de l'État partie.*

Le Comité des droits de l'homme observait également que *«toutefois, si ces mesures visent à remédier à une situation empêchant ou entravant l'exercice des droits garantis à l'article 27, les États peuvent légitimement établir une distinction conformément au Pacte, à condition de se fonder sur des critères raisonnables et objectifs.»* (Document de l'ONU, référence CCPR/C/21/Rev.1/Add.5).

3.4. PRINCIPALES DISPOSITIONS POUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION

En somme, les principales dispositions de la convention N° 169, concernant son application, témoignent de son double objectif:

- Mettre un terme à la discrimination et garantir le respect des droits des peuples autochtones au même titre que n'importe quels autres citoyens (voir également la rubrique 3.2 sur les droits fondamentaux);
- Garantir aux peuples autochtones la possibilité de développer leur identité sociale et culturelle, leurs coutumes, leurs traditions et leurs institutions, en fonction de leurs propres aspirations (voir également le chapitre IV sur les institutions indigènes).

Par conséquent, la convention prend en compte ce double objectif lorsqu'elle suggère des mécanismes d'application, qui ont pour but de:

- Garantir que les peuples autochtones bénéficient de leurs droits et ont accès aux services de leur pays à égalité avec les autres citoyens, et que la question des peuples autochtones est prise en compte dans tous les domaines (généralisation);
- Mettre fin à la discrimination et à la mise à l'écart des peuples autochtones et répondre à leurs besoins, droits et aspirations spécifiques.

Les principaux éléments permettant d'appliquer correctement la convention sont les suivants:

- Une action coordonnée et systématique, visant à maintenir une cohérence entre les diverses institutions gouvernementales sur qui pèsent des responsabilités vis-à-vis des peuples autochtones.
- La création d'institutions et de mécanismes appropriés, dotés des ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission;
- L'instauration de mesures spéciales de protection des individus, institutions, biens, emplois, cultures et de l'environnement des peuples autochtones;
- L'instauration de mécanismes institutionnels visant à garantir la consultation et la participation des peuples autochtones dans toutes les étapes du processus d'application, à savoir la planification, la coordination, l'exécution et l'évaluation (voir également le chapitre V).

Dans la plupart des cas, l'action coordonnée et systématique est un processus de longue haleine, qui exige qu'un certain nombre de démarches complémentaires soient effectuées simultanément:

- Une analyse minutieuse conduisant à la modification des lois, politiques et programmes existants, dans tous les domaines, tout en consultant les peuples intéressés afin de garantir leur conformité au texte de la convention;
- La promulgation de nouvelles lois ou règlements, si besoin est, suite à un travail de consultation visant à mettre en œuvre les dispositions de la convention;
- La création d'institutions spécifiques chargées de promouvoir et de faire appliquer les droits des peuples autochtones ou, notamment dans les pays dotés d'une importante population autochtone, la création d'institutions chargées de coordonner l'application de la convention dans tous les domaines et à tous les niveaux de gouvernance;
- L'instauration de mécanismes permanents à tous les niveaux de gouvernance permettant aux peuples autochtones de participer à la prise de décision, notamment durant les phases de planification, de mise en œuvre, de contrôle, d'évaluation des mesures d'application de la convention, ainsi qu'à la rédaction des rapports.
- La définition des priorités et des délais précis d'application, afin de favoriser les collaborations et de réduire les risques de conflits;
- L'attribution des ressources budgétaires nécessaires, destinées à des actions spécifiques mais également à généraliser cet effort à tous les domaines;
- La sensibilisation, la formation et l'amélioration des capacités des communautés et des représentants autochtones ainsi que celles des dirigeants, des responsables gouvernementaux, des juges, des médias et du grand public.

(Voir également le chapitre XIV sur l'application de la convention et son contrôle).

3.5. OBSERVATIONS DES INSTANCES DE CONTRÔLE DE L'OIT: ACTION COORDONNÉE ET SYSTÉMATIQUE

Mexique: action coordonnée et systématique à tous les niveaux de gouvernance

En 2004-2005, les instances de contrôle de l'OIT ont dû répondre à une série d'allégations sérieuses concernant le défaut d'application de la convention N° 169, notamment dans le cadre des réformes constitutionnelles mexicaines, au niveau fédéral comme au niveau de chacun des États. Étant donné que certaines dispositions des réformes délèguent aux entités fédérées gestion de certaines questions, comme l'identification des peuples autochtones, la Commission d'experts a rappelé l'importance de l'article 2 et a prié le gouvernement de «prendre les mesures nécessaires pour mener, avec la participation des peuples intéressés, une action coordonnée systématique en vue de protéger leurs droits et de garantir que les mesures législatives et administratives émanant du gouvernement fédéral ou des congrès des États aient pour dénominateur commun de préserver les droits consacrés par la convention.» (Commission d'experts, 75e session, 2004, Observation, Mexique, publiée en 2005).

En outre, la Commission d'experts, à propos des discriminations généralement observées au Mexique et du fait que les populations autochtones sont défavorisées sur le plan socioéconomique par rapport au reste de la population, a mis l'accent sur la nécessité, pour le gouvernement mexicain, d'investir plus d'efforts pour mettre un terme à cette situation, en soulignant que c'est ce à quoi le gouvernement s'est lui-même engagé lors de la ratification de la convention N° 169.

La Commission a également pris note des programmes élaborés par le gouvernement afin que les peuples autochtones puissent recevoir un traitement égalitaire et elle a rappelé que «pour obtenir une politique d'insertion efficace, il ne suffit pas de multiplier des plans isolés. La nature complémentaire et coordonnée des programmes décrits par le gouvernement n'apparaît pas de façon complètement évidente».



La Commission a insisté sur le fait que l'application pleine et effective de l'article 2 relatif à une action coordonnée systématique «est une clé pour résoudre les situations d'inégalité affectant les peuples indigènes de manière profonde et durable». C'est pourquoi la Commission prie le gouvernement, «quand il lance différents plans et programmes de développement pour les peuples intéressés, de le faire en s'assurant que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre d'une action coordonnée et systématique, et avec la participation pleine et entière des peuples indigènes».
Conseil d'administration, 289e session, mars 2004, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Mexique, GB.289/17/3.

Bolivie: action coordonnée et systématique
En 2004, le gouvernement bolivien a signalé à la Commission d'experts que, «dans un contexte de forte dispersion du soutien au développement indigène, un cadre centré sur les aspects fondamentaux du développement et sur la démocratisation ethnique du pays a pu être défini». En 2003, un ministère chargé des affaires indigènes et des peuples aborigènes (MAIPO) a été créé en tant qu'instance nationale de gestion des questions indigènes «dont la responsabilité est de formuler et de mettre en œuvre des normes, des politiques, des programmes et des projets concernant les peuples indigènes, même si d'autres ministères, comme celui des Mines et des Hydrocarbures, s'occupent de projets qui concernent aussi les indigènes».

Le gouvernement a déclaré que, pour faciliter la participation des autochtones, il a été créé un Conseil consultatif, comprenant six représentants gouvernementaux et six représentants des organisations autochtones. Ce conseil a fonctionné de manière irrégulière, notamment à cause de la rotation constante du personnel des institutions étatiques et des représentants des organisations autochtones. Le gouvernement estime cependant qu'il serait prioritaire de consolider et réactiver cet organisme.

La Commission d'experts s'est déclarée préoccupée par le fonctionnement irrégulier des mécanismes de participation et de consultation et a insisté sur le fait que «l'instauration d'un dialogue permanent à tous les niveaux, comme le prévoit la convention, contribuerait à éviter les conflits et à bâtir un modèle de développement inclusif». En outre, la Commission a noté que «le problème fondamental de l'application de la convention ne tient pas tant à l'absence de législation qu'aux difficultés d'application». Elle a donc prié instamment le gouvernement de faire tout ce qui est en son pouvoir pour assurer la coordination des programmes en cours avec la participation des peuples autochtones dans toutes les phases de leur réalisation, de la planification jusqu'à l'évaluation.

De plus, le gouvernement a indiqué que les pratiques d'exclusion et de discrimination continuent d'altérer les politiques publiques (absence de clarté et de précision, surtout pour ce qui est de promouvoir un développement économique équitable), et l'élaboration des lois et leur application. Depuis les modifications apportées en 1995 à la Constitution bolivienne, de nouvelles perspectives ont été ouvertes pour remédier à la situation d'exclusion dans laquelle se trouvent traditionnellement les peuples autochtones. Parmi les mesures spéciales adoptées à cet égard, on note la création des districts municipaux indigènes (DMI). Cependant, leur mise en œuvre s'est heurtée à des difficultés en raison de la discontinuité territoriale des territoires autochtones; la double frontière entre subdivisions politiques de l'État et territoires autochtones, qui a généré des fractures territoriales; l'attribution des terres communautaires d'origine, qui ne coïncide pas toujours avec la délimitation des communes et génère une incompatibilité entre propriété publique, propriété privée et propriété communale; et la création de municipalités sans considération de leur viabilité, dans un contexte de distribution centraliste des ressources.
Commission d'experts, 76e session, 2005, Demande directe individuelle, Bolivie, soumise en 2006.

Guatemala: la nécessité d'un dialogue permanent lors de l'application de la convention
En 2007, la Commission d'experts a noté qu'une instance coordinatrice ou instance inter-institutions chargée des questions indigènes (CIIE) a été créée au Guatemala, où sont représentées 29 institutions publiques impliquées dans les questions autochtones. Elle est chargée de coordonner et d'évaluer les politiques publiques relatives aux peuples autochtones. La Commission d'experts a rappelé que les articles 2 et 33 de la convention N° 169 prévoient une action coordonnée et systématique, menée avec la participation des peuples indigènes dans la mise en place des mesures prévues par la convention, depuis leur planification jusqu'à leur évaluation. La Commission souligne que les consultations «ne se limitent pas à un cas précis mais doivent permettre d'appliquer les dispositions de [la convention] de manière systématique et coordonnée

en coopération avec les peuples indigènes. Cela suppose la mise en place progressive d'organes et de mécanismes appropriés.»
Commission d'experts, 77e session, 2006, Observation, Guatemala, publiée en 2007.

Argentine: développement des mécanismes appropriés, au niveau fédéral et provincial
En 2006-2007, l'Argentine a lancé plusieurs initiatives visant à renforcer le cadre institutionnel afin de mieux mettre en œuvre la convention N° 169, en particulier les instances chargées de l'action coordonnée et systématique (articles 2 et 33 de la convention) et celles chargées des questions de consultation, participation et représentativité.

À cette occasion, le Conseil sur la participation indigène (CPI) a été créé, avec pour mission de garantir la participation des peuples autochtones en adaptant la loi argentine pour qu'elle reflète les dispositions de la convention N° 169. Le CPI a également créé, dans chaque région, un bureau de coordination des représentants. La prochaine étape sera d'instaurer un Conseil de coordination, où siégeront des représentants des ministères de l'Intérieur, de l'Économie, du Travail, de l'Éducation et de la Justice, ainsi que des représentants des autorités provinciales et des peuples autochtones, chargés, entre autres, de contrôler le registre national des communautés autochtones, de mettre en évidence les problèmes, de fixer un ordre de priorités pour leur trouver une solution et enfin d'élaborer un programme d'activités pour l'Institut national des affaires indigènes (INAI), à long et à moyen terme.

La Commission d'experts a noté avec intérêt que le gouvernement soit en train de mettre en place les organes nécessaires à une application coordonnée et systématique de la convention et a encouragé le gouvernement à continuer de renforcer ces instances afin d'institutionnaliser la participation des autochtones aux politiques publiques qui les concernent, conformément aux dispositions des articles 2 et 33 de la convention.

En ce qui concerne le fédéralisme, la Commission d'experts a noté que «le gouvernement fait état de difficultés pour appliquer certaines dispositions fondamentales de la convention, notamment sur les terres et les ressources naturelles, car la réforme constitutionnelle de 1994, qui a renforcé le fédéralisme, laisse aux provinces le pouvoir de décider en la matière».

La Commission a également noté que l'intégration des questions concernant les communautés et les peuples indigènes dans le champ des compétences fédérales est une priorité. La Constitution de la République argentine reconnaît aux provinces des compétences en matière législative. Par conséquent, les provinces peuvent participer au développement des droits des peuples et communautés indigènes, à condition qu'elles reconnaissent les droits fondamentaux de base établis par la Constitution nationale. À cet égard, il importe de remarquer que, dans la législation Argentine, les traités internationaux (comme la convention N° 169) prennent le pas sur les lois nationales (articles 31 et 75, paragraphe 22, de la Constitution).

La Commission d'experts a encouragé le gouvernement à mener les initiatives nécessaires pour promouvoir les droits énoncés dans la convention auprès des gouvernements et parlements des provinces, ainsi qu'à avoir recours aux mécanismes susmentionnés pour s'assurer que les provinces développent une législation conforme à la convention.
Commission d'experts, 77e session, 2006, Observation, Argentine, publiée en 2007; 79e session, 2008, Argentine, publiée en 2009; Réclamation auprès du Conseil d'administration, 2008, GB. 303/19/7.

3.6. APPLICATION CONCRÈTE: RESPONSABILITÉS DES GOUVERNEMENTS

3.6.1. Action coordonnée et systématique

Groupe de travail népalais sur l'application de la convention N° 169
Le Népal a ratifié la convention N° 169 de l'OIT en 2007 et a mis sur pied un groupe de travail gouvernemental de haut niveau, chargé de la révision des politiques et programmes publics en cours ainsi que de l'élaboration d'un plan exhaustif d'application de la convention. Ce groupe de travail réunissait des représentants des 15 ministères pertinents ainsi que des représentants autochtones de la Fondation nationale pour le développement des nationalités autochtones (NFDIN) et de la Fédération pour les nationalités autochtones du Népal (NEFIN).

Les principaux objectifs de ce groupe de travail étaient les suivants:



(a) Identifier avec précision les responsabilités gouvernementales à partir des dispositions de la convention;
(b) Identifier clairement les dispositions de la convention qui ont déjà été mises en œuvre par le gouvernement;
(c) Élaborer et présenter un plan d'action détaillé, dans lequel seront définies les réformes à mettre en œuvre sur le plan juridique, administratif et politique, tout en tenant compte des priorités définies par les nationalités indigènes et des capacités du gouvernement.
(d) Émettre des recommandations concernant l'instauration des mécanismes nécessaires à la coordination des mesures de mise en œuvre, à l'échelle nationale et locale.

Ce groupe de travail a défini les priorités auprès de chaque ministère et mené une série de consultations avec les représentants des peuples autochtones et les autres parties prenantes. En dix mois, le groupe de travail a effectué une révision juridique et politique et mis en évidence les décalages entre les dispositions de la convention et la législation népalaise en vigueur. À partir de cette analyse, le groupe de travail a mis sur pied un Plan d'action national d'application de la convention. Les consultations nationales concernant le plan provisoire ont eu lieu en novembre 2008, réunissant des représentants des 59 nationalités autochtones reconnues ainsi que d'autres représentants autochtones. Cependant, le gouvernement n'avait toujours pas adopté ce plan en mars 2009.

L'approche choisie par le Népal, pour appliquer la convention, mérite d'être mentionnée, notamment en raison de son caractère coordonné; d'abord en rassemblant tous les principaux responsables gouvernementaux concernés en un groupe de travail de haut niveau, puis en proposant une révision complète et une réforme de la législation et des programmes en vigueur, afin de s'assurer que tous les domaines gouvernementaux concernés appliquent la convention. Ce groupe de travail a cessé ses activités, en ayant rempli son mandat avec la soumission du plan d'action. Cependant, un nouveau mécanisme de coordination de haut niveau devrait lui succéder.
Programme de promotion de la convention N° 169 de l'OIT, comptes-rendus de projets au Népal, 2008-2009.

Bolivie: intégration des droits des peuples autochtones dans l'appareil d'État

En Bolivie, l'État cherche depuis longtemps à promouvoir l'«intégration» des peuples autochtones afin de bâtir une nation homogène. Cependant, durant la deuxième moitié du XXe siècle, il est devenu de plus en plus évident que ces efforts avaient été vains et que les peuples autochtones conservaient une identité distincte. La reconnaissance des peuples autochtones en tant que peuples distincts a eu un impact sur la structure institutionnelle en place chargée des questions autochtones.

La première institution instaurée est l'Institut indigéniste bolivien, créé dès les années 1940, qui était un organisme très peu influent jusqu'à ce qu'émerge un puissant mouvement indigène dans les années 1990. En 1993, cet organisme a été remplacé par le Secrétariat national aux questions ethniques, générationnelles et d'égalité entre les sexes. L'année 1994 a vu la création du Ministère adjoint des affaires autochtones et des peuples aborigènes, suivie en 2000 de celle du Ministère des affaires paysannes et des peuples autochtones et aborigènes. Au sein de ce ministère, on créa un ministère adjoint aux affaires autochtones. En 2003, le gouvernement a créé le Ministère des affaires indigènes et des peuples aborigènes.

Tout au long de ce processus, la principale difficulté était de définir la nature de la nouvelle relation entre les peuples autochtones et l'État, le gouvernement et le reste de la société. Plus précisément, l'un des problèmes fondamentaux était le manque de visibilité de la population autochtone, car les peuples autochtones n'étaient pas reconnus au sein des politiques, des structures et des institutions gouvernementales en tant que peuples distincts dotés de droits spécifiques. Parmi les raisons de ce manque de visibilité, on comptait, entre autres:

- Le faible taux d'application des normes existantes et la lenteur de l'élaboration des nouvelles normes visant à reconnaître les droits des peuples autochtones dans la Constitution et dans certains domaines spécifiques;
- La fragmentation des politiques et des programmes sectoriels relatifs aux peuples autochtones;
- La faible intégration des droits des peuples autochtones dans les politiques et les programmes sectoriels et l'absence de règlements et procédures administratifs permettant, entre autres, de contrôler et d'évaluer l'impact des programmes de lutte contre la pauvreté et ceux relatifs aux Objectifs du Millénaire pour le Développement;
- Le manque de mécanismes qui se chargeraient de recueillir régulièrement des informations auprès de registres administratifs fondamentaux, comme ceux de la santé et de l'éducation.

Ces problèmes ont également rendu plus difficile le développement d'une structure institutionnelle appropriée, permettant de garantir le respect des droits des peuples autochtones. Les institutions qui se sont succédé souffraient toutes d'une capacité institutionnelle et d'une influence politique limitée, d'un manque de financement et de personnel, de l'absence de formation de son personnel, d'un champ d'action limité, le tout pour des résultats peu probants.

L'élection d'un nouveau gouvernement en Bolivie en 2006 a marqué un changement radical dans les politiques relatives aux peuples autochtones. Le Plan de développement national 2006-2010 n'est pas particulièrement axé sur les peuples autochtones mais les droits des peuples autochtones y figurent comme thème transversal sur lequel toutes les politiques gouvernementales sont fondées dans l'ensemble du plan.

Ce plan s'oriente vers une «décolonisation» de l'État; ce qui revient, «politiquement, à accepter les pratiques politiques des peuples dominés et exclus; économiquement, à reconnaître les économies des peuples agricoles et nomades au même titre que celles des communautés urbaines» (Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia 2006-2010).

Dans la même optique, il n'est pas prévu d'ajouter à la structure institutionnelle du pays une institution spécifique chargée de promouvoir les droits des peuples autochtones. Le gouvernement a déclaré publiquement que, dans un pays comme la Bolivie, avec une population majoritairement indigène, la promotion de ces droits ne peut pas échoir à un seul ministère. Au contraire, c'est l'appareil d'État tout entier qui en est responsable. Par conséquent, toutes les politiques et tous les programmes gouvernementaux doivent contribuer à la mise en application des droits des peuples autochtones tels qu'ils sont reconnus dans la Constitution et la législation, avec la participation sans réserve des organisations des peuples autochtones.

Le gouvernement a donc donné la priorité à quelques programmes spécifiques du ministère de la planification du développement et du ministère présidentiel, qui ont pour but d'intégrer les peuples autochtones aux stratégies, politiques et programmes de développement, au niveau national et provincial, qu'ils se rapportent au pouvoir exécutif, législatif ou juridique. Ces efforts d'intégration passent notamment par des actions, au niveau national et provincial, de sensibilisation de l'ensemble de la population aux droits des peuples autochtones.

En outre, le Ministère du développement rural, de l'agriculture et de l'environnement est doté d'un Ministère adjoint aux terres et territoires, chargé de régler les questions liées aux terres communautaires d'origine (CLO).
Ramiro Molinas Barrios, Los Derechos de los Pueblos Indígenas en un Proceso de Cambio de la Naturaleza de la Nación y del Estado, OIT, 2009.

Équateur: Conseil du développement
On compte 14 peuples autochtones officiellement reconnus en Équateur. Vers la fin 2006, le rapporteur spécial de l'ONU sur les questions autochtones a remarqué que «bien que la Constitution équatorienne de 1998 affirme des droits collectifs spécifiques concernant les peuples et nationalités indigènes dans divers domaines, ces droits n'ont pas encore été inscrits dans la législation dérivée correspondante, ce qui rend leur pleine application difficile». Il a également remarqué que le gouvernement a instauré un certain nombre d'organismes publics chargés d'améliorer la condition des peuples autochtones tout en leur donnant possibilité de participer à l'application des mesures gouvernementales.

La loi de 2007 sur les institutions publiques des peuples autochtones d'Équateur[2)] réglemente la composition et le mandat du Conseil pour le développement des nations et peuples d'Équateur. Selon cette loi, le Conseil est chargé de définir des mesures et des stratégies publiques de promotion du développement durable et de l'amélioration des conditions de vie sociales, économiques et spirituelles des peuples autochtones équatoriens. Le Conseil est régi par deux conseils d'administration distincts, à savoir le Conseil des nationalités et peuples autochtones et le Conseil exécutif national. Seuls les représentants autochtones siègent au premier conseil, tandis que le Conseil exécutif national est présidé par un porte-parole du Président de la République.
http://www.codenpe.gov.ec;
R. Stavenhagen, Rapport de mission en Équateur, document de l'ONU référence: A/HRC/4/32/Add.2, 28 décembre 2006.

Philippines: la Commission nationale sur les peuples autochtones
Aux Philippines, les peuples autochtones représentent entre 15 et 20 % de la population totale. C'est la Loi sur les droits des peuples autochtones (IPRA) de 1997 qui constitue le cadre juridique de protection de leurs droits. En vertu de cette loi, la Commission nationale sur les peuples autochtones (NCIP) a été créée en tant qu'organisme indépendant du cabinet présidentiel.

La NCIP est «le principal organisme gouvernemental chargé de formuler et d'appliquer des mesures, plans et programmes de promotion et de protection des droits et du bien-être des Communautés culturelles indigènes/ Peuples indigènes (CCI/PI) et de reconnaissance de leurs territoires ancestraux (IPRA, paragraphe 38). La NCIP se compose de sept commissaires membres des CCI/PI. Les commissaires sont nommés par le Président des Philippines, qui choisit à partir d'une liste de candidats recommandés établie par les peuples autochtones. De plus, il est important de remarquer que le paragraphe 16 de la loi sur les droits des peuples autochtones affirme que «l'État doit s'assurer que les CCI/PI bénéficient d'une représentation systématique dans les organes décisionnels et dans les conseils législatifs locaux».
http://www.ncip.gov.ph;
R. Stavenhagen, Rapport de mission aux Philippines, document de l'ONU référence E/CN.4/2003/90/Add.3, 5 mars 2003.

Venezuela: reconnaissance dans la Constitution et dans la législation
Le Venezuela abrite quelques 27 groupes autochtones différents. En 1999, les Vénézuéliens ont voté une nouvelle Constitution, qui proclamait, pour la première fois, les droits des peuples autochtones. Elle a été rédigée par l'assemblée constituante, composée de 131 membres dont trois avaient été élus uniquement par des peuples autochtones. Cela fait figure d'exception, les peuples autochtones n'étant d'ordinaire pas impliqués dans la vie politique de la nation. Le droit des peuples autochtones à participer à la vie politique du pays est à présent inscrit à l'article 125 de la Constitution, qui affirme que l'État doit

2) Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador que se Autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales.

garantir leur représentation à l'assemblée nationale. Dans la même optique, la loi organique de 2005, sur les peuples et communautés autochtones, affirme que les peuples autochtones doivent être représentés à l'assemblée nationale par un minimum de trois délégués.

Cette loi organique proclame également le droit des peuples autochtones à préserver et à développer leur propre organisation sociale et politique, basée sur leurs coutumes et leurs traditions. Elle prévoit la création de municipalités indigènes, gouvernées conformément au droit coutumier des diverses communautés autochtones concernées. De plus, cette loi prévoit la mise en place d'une juridiction indigène spéciale. Elle sera exercée sur les territoires indigènes par les autorités traditionnelles légitimes, à la condition qu'elles respectent les droits de l'homme tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution et dans les accords internationaux ratifiés par le Venezuela.

La Constitution déclare que le Venezuela est une société démocratique, multiethnique et multiculturelle. Elle reconnaît les langues autochtones en tant que langues officielles pour les peuples autochtones du Venezuela. Elle affirme le respect du caractère interculturel de la société (article 100), reconnaît les peuples et communautés autochtones, y compris leurs organisations, cultures, us, coutumes, langues, habitats, leurs droits naturels inaliénables et imprescriptibles à disposer de leurs terres et le droit à l'identité ethnique, y compris celui de disposer de lieux sacrés, et le droit à une éducation interculturelle et bilingue.

En vertu du mandat défini par l'article 119 de la Constitution, le Venezuela a entamé un processus de démarcation et d'attribution des terres des 35 peuples indigènes qui vivent sur son territoire. Ceci permet de créer les conditions nécessaires à la participation des communautés et peuples autochtones à la vie du pays, à la protection de leur culture et à l'exercice du droit d'autodétermination dans le cadre des affaires internes.
Constitution du Venezuela: http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm;
Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas: http://www.asambleanacional.gov.ve

Afrique: non discrimination et développement des institutions

Les Constitutions du Burundi, du Congo et de la RDC ont fait un pas en direction de l'intégration des peuples autochtones, en insistant sur la protection des minorités et sur les valeurs de tolérance. Dans son préambule, la Constitution de 2005 du Burundi déclare que l'inclusion des partis politiques représentant des minorités et la protection des minorités ethniques et culturelles sont des éléments fondamentaux de bonne gouvernance. La Constitution demande à tous les Burundais de vivre dans l'harmonie et la tolérance. Tout Burundais est tenu de se montrer tolérant envers les autres. La Constitution du Congo, adoptée en 2002, fait de l'incitation à la haine ethnique un crime et déclare qu'il est du devoir de chacun de promouvoir une tolérance mutuelle. La Constitution de la RDC, adoptée en 2006, va encore plus loin, en rejetant toute discrimination fondée sur l'appartenance à une «minorité culturelle ou linguistique», sur la «race» et «l'origine ethnique». De plus, l'État a le devoir de promouvoir la coexistence pacifique de tous les groupes ethniques du pays et de protéger tous les «groupes minoritaires et vulnérables».

L'Ouganda a admis que la partie nord de son territoire, le Karamoja, principalement habitée par des communautés de gardiens de troupeaux, est en proie à des difficultés spécifiques nécessitant la prise de mesures spéciales de la part du gouvernement. C'est ce qui a mené à la création du Ministère chargé des affaires de la province de Karamoja. La mise en place de programmes spéciaux destinés à résoudre les problèmes liés aux droits de l'homme parmi les gardiens de troupeaux autochtones Karamojong[3)] n'a pas rencontré de réel succès mais elle a forgé un cadre à partir duquel les gouvernements successifs peuvent travailler et tenter d'améliorer les conditions de vie des habitants de la région.

La République centrafricaine a également créé des entités territoriales qui pourront éventuellement devenir des zones autogérées. Depuis les années 1960, sept communes ont été créées et dotées de conseils municipaux autonomes. Bien que leur création ait eu pour objectif de sédentariser des communautés nomades comme les Mbororos, du fait que ces communautés jouissent de leur autonomie, ces conseils élus peuvent être le vecteur du renforcement de leur participation dans la gestion quotidienne de leurs propres affaires. Les gardiens de troupeaux ont également mis en place une Fédération nationale des gardiens de troupeaux, qui possède certains pouvoirs décisionnels concernant les questions pastoralistes. Dans le même sillage, le gouvernement éthiopien a adopté une nouvelle

3) Les Karamajong sont les habitants du Karamoja. Il est fréquent que les communautés autochtones d'Afrique portent le nom du territoire qu'ils occupent. Cela lie un peuple à sa terre d'origine, lien qui n'est autre qu'un droit inaliénable.

stratégie de développement pastoral qui a donné lieu à plus de coopération entre les gardiens de troupeaux et les gouvernements régionaux. Encouragés par le gouvernement fédéral, les gouvernements régionaux d'Oromia, d'Afar et des Peuples du Sud ont créé des commissions pastorales.

Au Burkina Faso, l'État et les collectivités territoriales sont chargés d'identifier et de protéger les régions occupées par les gardiens de troupeaux.

Constitution du Burundi adoptée en 2005; Constitution congolaise adoptée en 2002; Constitution de RDC adoptée en 2006;
Rapports du groupe de travail de l'ACHPR sur les populations et communautés indigènes en Éthiopie et au Burkina Faso. Étude de cas réalisée par Naomi Kipuri.

Australie: Commissaire à la justice sociale pour les Aborigènes et les insulaires du Détroit de Torrès
En 1992, la Commission australienne des droits de l'homme a créé le poste de Commissaire à la justice sociale pour les Aborigènes et les insulaires du Détroit de Torrès afin de faire face aux inégalités sociales et économiques très fortes auxquelles les autochtones d'Australie sont confrontés, et ce suite aux conclusions publiées par la Commission royale d'enquête sur les décès d'Aborigènes en garde à vue et l'Enquête nationale sur les violences à caractère raciste.
Le commissaire est chargé d'évaluer l'impact des lois et des mesures et de vérifier que les indigènes d'Australie jouissent des droits de l'homme et les exercent. Chaque année, le commissaire rédige un rapport sur la justice sociale et un autre sur les titres aborigènes, examinés par le parlement et dans lesquels il appelle à plus de compréhension et de respect des droits des autochtones d'Australie. Cela passe par une révision de la législation, l'émission de recommandations concernant les mesures à prendre et des recherches sur les questions liées aux droits de l'homme comme l'accès aux services sanitaires, les violences familiales, les droits des enfants, les handicaps cognitifs et la «génération volée».
http://www.hreoc.gov.au/social_justice/index.html

3.6.2. Lutte contre la discrimination et réduction des écarts socioéconomiques

Australie: suppression des écarts
Notre défi, à l'avenir, est d'établir un véritable partenariat entre les Australiens indigènes et non indigènes... [A]u cœur de ce partenariat pour le futur, réside la volonté de supprimer les écarts entre les indigènes et les non indigènes en termes d'espérance de vie, de réussite scolaire et d'opportunités d'embauche. Ce nouveau partenariat sur la suppression des écarts définit des objectifs concrets pour l'avenir: en dix ans, de diminuer de moitié les écarts encore grandissants en termes d'alphabétisation, d' aptitude au calcul , d'opportunités d'embauches et de perspectives pour les enfants indigènes; en dix ans, de diminuer de moitié l'écart dramatique entre les taux de mortalité infantile indigène et non indigène; en l'espace d'une génération, de supprimer l'écart, non moins dramatique, de 17 ans entre l'espérance de vie des indigènes et celles des non indigènes. (Kevin Rudd, Premier Ministre, Formulation d'excuses auprès des peuples indigènes d'Australie, 13 février 2008)

L'espérance de vie des autochtones d'Australie est plus courte que celles des autres Australiens, avec un écart de 17 ans. Tandis que la plupart des femmes australiennes peuvent espérer vivre en moyenne 82 ans, les femmes indigènes vivent en moyenne seulement 64,8 ans et l'espérance de vie des hommes indigènes est encore plus basse, à 59,4 ans. Face à cette situation alarmante, le Conseil des gouvernements australiens (COAG)[4] a, en décembre 2007, accepté de former un partenariat entre tous les niveaux du gouvernement afin de travailler, en collaboration avec les communautés autochtones, à la suppression des écarts.
En mars 2008, une «Déclaration d'intention de supprimer les écarts» relative à la santé des indigènes a été adoptée par le gouvernement et les peuples indigènes (voir la rubrique 11.2). Depuis que des objectifs ont été définis, tous les gouvernements australiens ont travaillé ensemble à l'élaboration de réformes fondamentales destinées à résoudre ces problèmes. Ils ont également reconnu qu'il s'agit là «d'une tâche extrêmement vaste exigeant un investissement très important». En 2008, le COAG a approuvé des initiatives en faveur des

4) Le COAG comprend le Premier Ministre fédéral, les Premiers des États ainsi que ceux du Territoire de la Capitale Australienne et du Territoire du Nord et le président de l'Association du gouvernement local australien.

indigènes Australiens pour un budget de 4,6 milliards de dollars, dans les domaines du développement de la petite enfance, de la santé, du logement, du développement économique et des services aux régions isolées.

Le COAG a pris note du fait que «ces nouveaux accords sont une preuve manifeste de la volonté du COAG de supprimer les écarts. L'amélioration durable des conditions de vie des indigènes ne peut survenir que par l'entremise de modifications systématiques. En vertu de ces accords, tous les gouvernements seront publiquement tenus responsables de leur taux de réussite concernant l'amélioration de la situation dans ces domaines clés».

http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2008-11-29/index.cfm#indigenous; http://www.humanrights.gov.au/social_justice/health/targets/closethegap/part2_1.html

Inde: action positive en faveur des tribus répertoriées

Les «tribus répertoriées» (voir la rubrique 1.4) font partie des communautés indiennes les plus défavorisées, autant sur le plan social qu'économique. Nombre de lois et de programmes ont été élaborés dans le but d'améliorer les conditions de vie des groupes défavorisés, y compris les tribus répertoriées. La Constitution indienne comporte certaines dispositions concernant les droits fondamentaux spécifiquement destinées à garantir le respect des droits de ces groupes.[5] Parmi les dispositions prévoyant une action positive figurent les suivantes:

- L'article 15, paragraphe 4, stipule que le gouvernement doit prévoir des «mesures spéciales de développement de toutes les classes de citoyens ou […] des tribus répertoriées en retard sur le plan social ou de l'éducation».
- L'article 16, paragraphe 4 a), donne à l'État le droit de développer des mécanismes, programmes ou règlements visant à réserver un certain nombre de postes de responsabilités ou des nominations et des promotions à des postes de responsabilités aux membres des tribus répertoriées.

Les articles 15 et 16 prévoient des mesures spéciales, dont des actions positives visant à réserver des emplois et des sièges dans les institutions de l'éducation nationale pour les membres de ces peuples en marge de la société dominante. Cette politique a permis aux communautés autochtones d'accéder à une meilleure éducation et à de meilleurs emplois. Toutefois, elle ne concerne que le secteur public et ne s'étend pas au secteur privé. De plus, ce sont souvent les couches les plus aisées de ces communautés qui profitent de ces avantages et non ceux qui sont le plus dans le besoin. En outre, de nombreux peuples autochtones n'ont pas été classés en tant que «tribu répertoriée» et ne bénéficient donc pas de ces avantages.

- L'article 29 de la Constitution proclame que «tout groupe de citoyen résidant sur le territoire indien ou toute partie de ce groupe possédant une langue, une écriture ou une culture qui lui est propre» a le droit de les conserver.

L'article 29 de même que plusieurs autres dispositions de la Constitution, y compris les dispositions spécifiques à certains États (articles 371A et 371G), ainsi que les annexes cinq et six de la Constitution, délimitent un champ d'application très vaste et constituent de puissants outils utilisés par les communautés autochtones souhaitant instaurer des institutions, lesquelles garantiraient le développement, la protection et la transmission de leur culture et de leurs coutumes, de génération en génération.

Pour garantir le respect des droits fondamentaux des peuples autochtones, on peut également faire appel à la Cour suprême, qui interprète ces droits d'un point de vue juridique. [6] Parmi ces droits figurent l'égalité de tous devant la loi, le droit à la vie, le droit à l'éducation pour tous les enfants de six à quatorze ans, la liberté d'expression et d'association, l'interdiction de la traite d'êtres humains et du travail des enfants.

Les principes directeurs de la politique nationale, énoncés dans la Constitution exigent également de veiller à la protection des personnes autochtones lors de la mise en œuvre de mesures gouvernementales. Ils donnent, ainsi, plus de poids aux interprétations de la loi favorables aux peuples autochtones.[7]

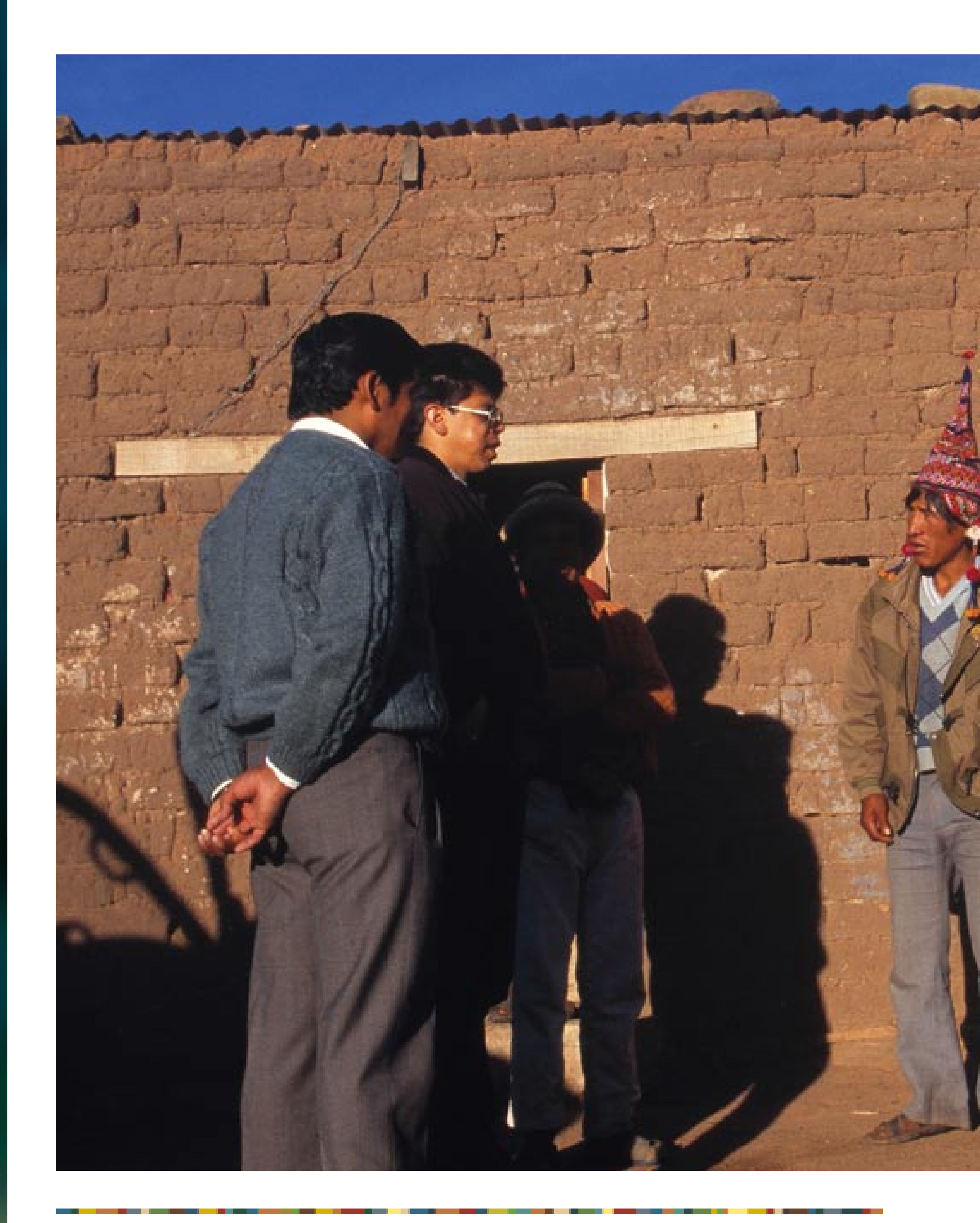
Ces dispositions, si elles sont véritablement mises en œuvre, peuvent constituer une aide précieuse dans la protection des droits et des intérêts des peuples autochtones.

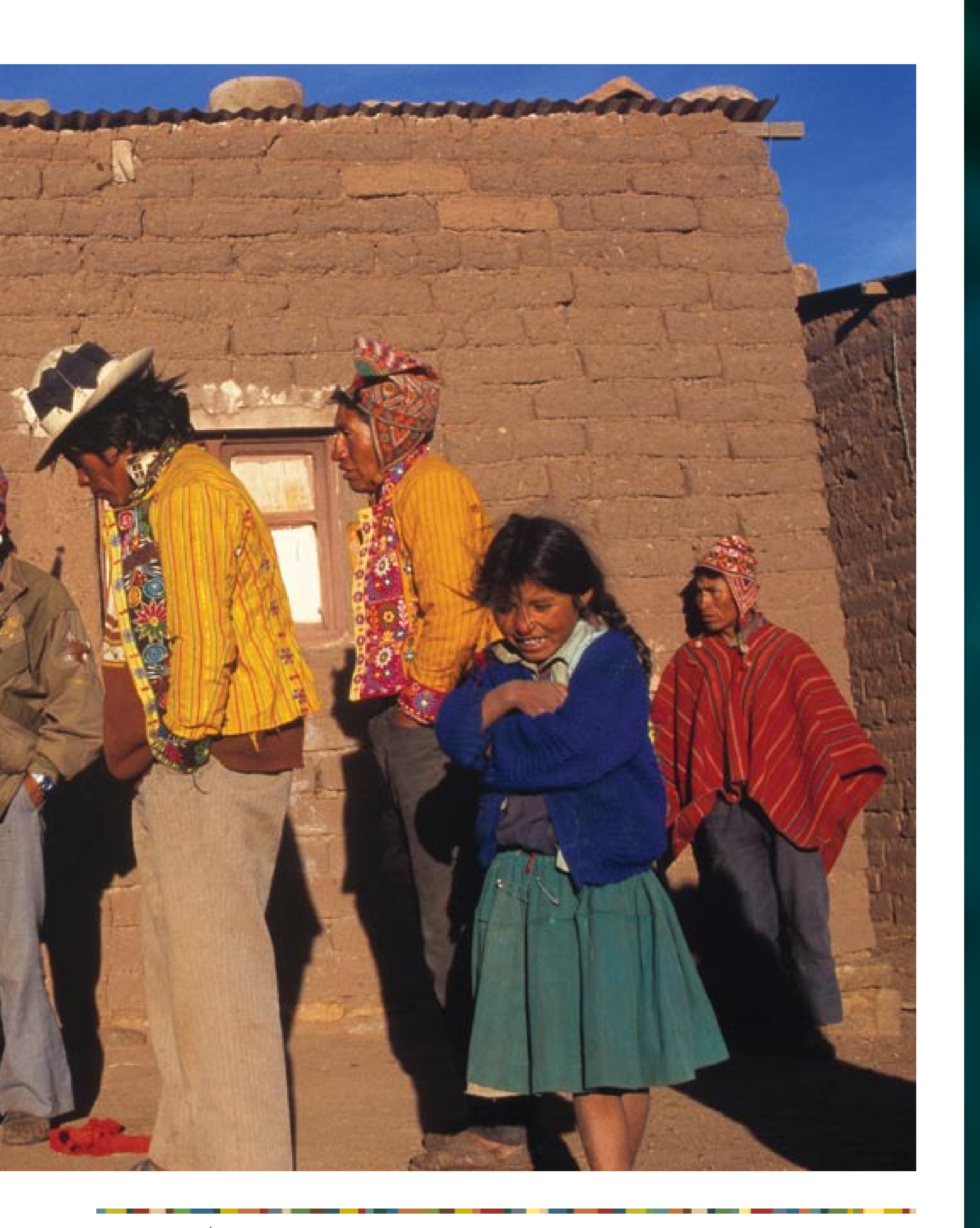
Étude de cas réalisée par Chonchuirinmayo Luithui.

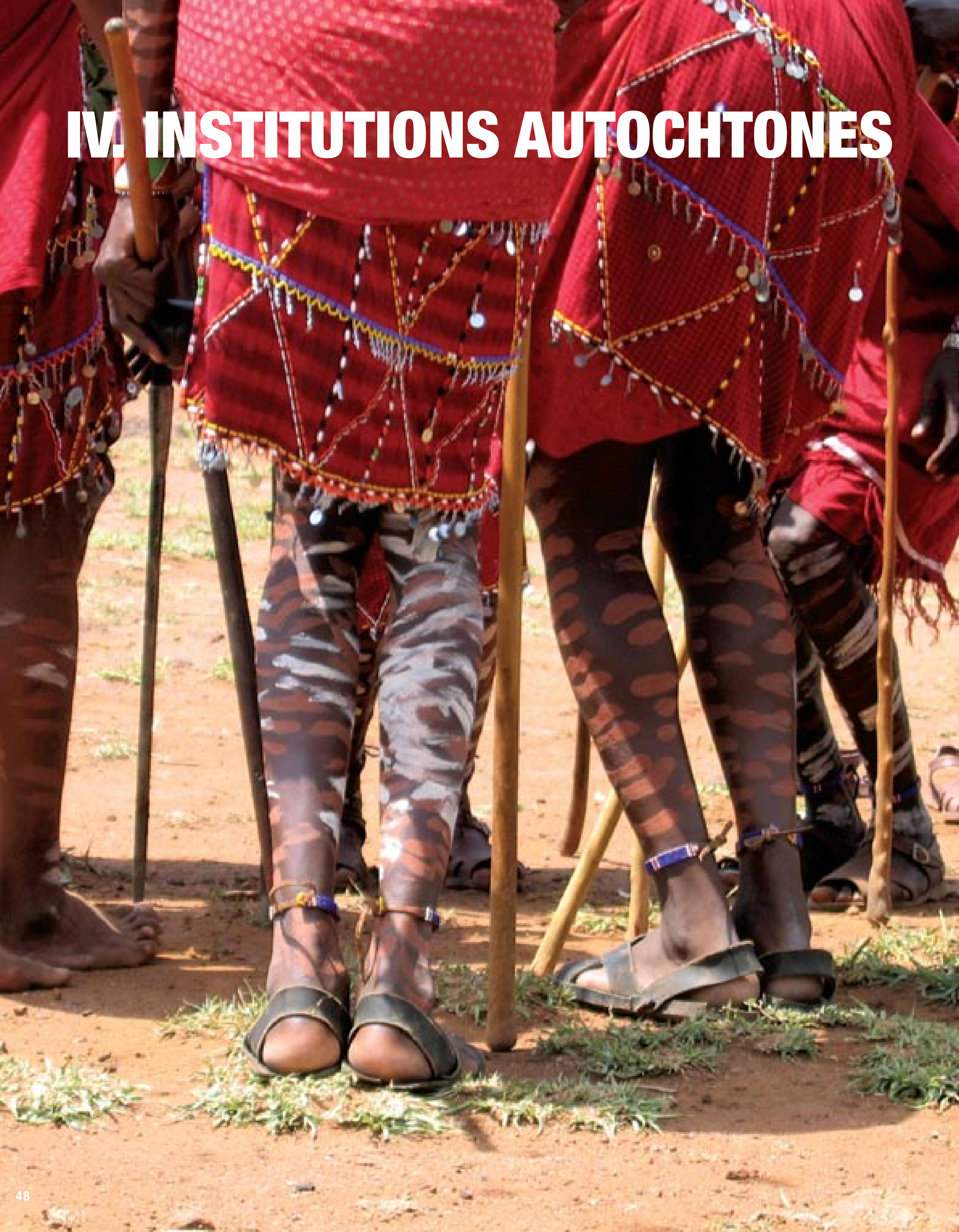
5) Celles-ci s'ajoutent aux dispositions générales, qui s'appliquent à tous les citoyens indiens.

6) En vertu de l'article 141, les normes déclarées par la Cour suprême sont applicables par tous les tribunaux du territoire; ce qui revient à dire que ils font de fait partie de la loi applicable dans le pays.

7) L'article 46 affirme expressément que l'État a le devoir de promouvoir les intérêts des castes et tribus répertoriées, ainsi que des groupes les plus défavorisés de la société, dans le domaine de l'éducation et de l'économie.







IV. INSTITUTIONS AUTOCHTONES



4.1. SAUVEGARDE ET DÉVELOPPEMENT DES COUTUMES, TRADITIONS ET INSTITUTIONS AUTOCHTONES

Le droit des peuples autochtones à conserver et à développer leurs propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques est un droit fondamental aux termes du droit international relatif aux droits de l'homme. L'existence de telles institutions est, également, un élément fondamental dans l'identification des peuples autochtones. L'article 1, paragraphe 1, de la convention N° 169 définit les peuples autochtones comme des peuples ayant conservé, entièrement ou en partie, des institutions sociales, économiques, culturelles et politiques qui leur sont propres, quel que soit leur statut juridique (voir la rubrique 1.1). L'existence d'institutions sociales, économiques, culturelles et politiques distinctes fait partie intégrante de ce qui constitue un peuple autochtone et c'est principalement ce qui sert à distinguer les peuples autochtones du reste de la population d'un pays.
Dans le droit international relatif aux droits de l'homme, les dispositions concernant les droits des peuples autochtones traitent donc de la promotion et de la défense du droit collectif des peuples autochtones à sauvegarder, régir et développer leurs propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques, y compris leurs us, leurs coutumes, leurs systèmes juridiques et leur droit coutumier. Ces institutions jouent un rôle très important dans la consultation et la participation des peuples autochtones aux processus de prise de décisions qui les concernent (voir le chapitre V).



La notion du respect des institutions des peuples autochtones fait partie intégrante de la convention N° 169, comme le stipulent plusieurs de ses dispositions:
Article 2, paragraphe 1. [L'action du gouvernement doit comprendre des mesures visant à]:
(b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions.
Article 4, paragraphe 1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.
Article 5. En appliquant les dispositions de la présente convention, il faudra:
(a) reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles de ces peuples et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus;
(b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples;
Article 6, paragraphe 1. En appliquant les dispositions de la présente convention, les gouvernements doivent:
(a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
(c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.
Article 8, paragraphe 2. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de conserver leurs coutumes et institutions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux […].

Dans certains cas, le terme «institutions» est utilisé pour décrire des institutions ou organisations concrètes, alors que dans d'autres cas, ce terme peut avoir un sens plus général qui englobe les us, les coutumes et les caractéristiques culturelles des peuples autochtones. Le préambule de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones constate le lien inhérent entre les institutions, les traditions et les coutumes des peuples autochtones. La déclaration relève «la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits intrinsèques des peuples autochtones, qui découlent de leurs structures politiques, économiques et sociales et de leur culture, de leurs traditions spirituelles, de leur histoire et de leur philosophie, en particulier leurs droits à leurs terres, territoires et ressources» (Préambule de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, paragraphe 7).

Au sujet des institutions autochtones, la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones stipule que:
Article 5: Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes […].
Article 18: Les peuples autochtones ont […] le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.
Article 20: Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de développer leurs systèmes ou institutions politiques, économiques et sociaux […].
Article 34: Les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles et leurs coutumes, spiritualité, traditions, procédures ou pratiques particulières et, lorsqu'ils existent, leurs systèmes ou coutumes juridiques, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Les cultures et les traditions des peuples autochtones sont vivantes et évoluent en fonction des réalités et des besoins de leur époque. Elles représentent un large éventail de formes institutionnelles et organisationnelles différentes. Certains peuples ont conservé leurs systèmes juridiques, sociaux, administratifs et de gouvernance traditionnels, tandis que d'autres ont adopté, de gré ou de force, de nouvelles formes institutionnelles et organisationnelles.

Parfois, les sociétés autochtones sont perçues comme statiques et homogènes, ce qui donne à penser, à tort, que si elles changeaient ou adoptaient de nouvelles formes organisationnelles, elles perdraient de leur caractère «autochtone». En réalité, les sociétés autochtones sont dynamiques et dotées de multiples facettes.

On aurait tort de croire que les dispositions de la convention N° 169 ne s'appliquent qu'aux institutions traditionnelles. De fait, elles s'appliquent plutôt aux pratiques actuelles de développement économique, culturel et social des peuples autochtones. Autrement dit, les transformations culturelles et le développement technologique des peuples autochtones ne doivent pas entraver l'application de ces dispositions, ni compromettre leur mise en œuvre. Cela signifie également que les peuples autochtones ont le droit d'instaurer des institutions modernes, si leurs institutions traditionnelles ne correspondent plus à leurs besoins et ne servent plus leurs intérêts.

4.2. APPLICATION CONCRÈTE: RESPECT DES INSTITUTIONS AUTOCHTONES

Bangladesh: institutions traditionnelles de gouvernance
La région des Chittagong Hill Tracts (CHT) du Bangladesh abrite onze peuples autochtones, qui possèdent chacun une langue, des coutumes et une culture qui leur sont propres.[1] Les autres habitants non autochtones de la région sont principalement des Bengalîs. Les peuples autochtones des CHT sont reconnus comme «autochtones» de la région par le règlement de 1900 et la loi N° 12 de 1995 des CHT.

Bien que le Bangladesh soit doté d'un régime politique unitaire, la région des Chittagong Hill Tracts (CHT) dispose d'un système administratif et juridique indépendant et différent du reste du pays.
Plusieurs institutions traditionnelles autochtones et des conseils modernes, élus au niveau des districts et de la région, partagent l'autorité administrative sur la région des CHT avec le gouvernement central, par l'intermédiaire des fonctionnaires responsables des districts et des sous-districts.

1) Il s'agit des peuples Bawm, Chak, Chakma, Khumi, Khyang, Lusai, Marma, Mru, Pankhu, Tenchungya et Tripura.

Dans les CHT, on observe trois principaux niveaux de gouvernance traditionnelle:

- Le *karbari*, généralement un homme âgé, est le chef traditionnel d'un hameau ou d'un village. Concrètement, le rang de *karbari* se transmet le plus souvent de façon héréditaire;
- Le *chef* est à la tête d'un *mauza*. Un *mauza* est une unité territoriale de l'administration fiscale bangladaise, dont les frontières géographiques sont délimitées et fixes. Dans les CHT, un *mauza* est également une unité administrative civile et juridique dirigée par un *chef* traditionnel, en plus d'une unité de l'administration fiscale. Le *chef* est chargé de la gestion des ressources, des terres et des revenus ainsi que du maintien de l'ordre public. Il doit rendre la justice en vertu du droit coutumier indigène, y compris en tant qu'instance d'appel des décisions de justice du *karbari*;
- Trois chefs ou *rajas* sont responsables de trois «cercles» administratifs et fiscaux, qui réunissent les 369 *mauzas* des CHT. La juridiction du raja, autrefois basée sur les divisions tribales et claniques, a pris un caractère territorial sous l'empire britannique, par le biais d'un découpage géographique fixe.

Bien que les institutions traditionnelles autochtones jouent un rôle important dans la vie politique et l'administration des CHT, les institutions qui disposent de la plus grande autorité concernant la conduite des affaires courantes sont les conseils élus au niveau des districts. Ces conseils de district sont chargés des questions telles que l'éducation primaire, la santé publique, la pêche, l'élevage, les petites industries et les industries artisanales. D'après l'accord des CHT signé en 1997, les responsabilités relatives à la gestion des terres, l'ordre public et l'éducation secondaire vont également être transmises à ces conseils qui dépendent directement du Conseil régional des CHT.

Cependant, les chefs autochtones des CHT sont, dans l'ensemble, très mécontents de la situation des droits des peuples autochtones dans les CHT et exigent, entre autres mesures, le retour à un degré d'autonomie significatif pour les peuples autochtones des CHT et à plus des efforts, de la part des hommes politiques, des fonctionnaires et de la société non autochtones dominante, pour réduire les discriminations dont les peuples autochtones sont victimes.

Raja Devasish Roy, 2004, Challenges for Juridical Pluralism and Customary Laws of Indigenous Peoples: The Case of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh
John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Groenland: autonomie gouvernementale

Le Groenland est la plus grande île au monde puisque sa surface mesure environ 2,2 millions de kilomètres carrés, dont environ 410 000 kilomètres carrés non couverts par la glace. Le Groenland compte un total de 56 462 habitants (Statistics Greenaland, institut groenlandais de statistiques, 2008).

Le chemin qui a mené le peuple groenlandais à l'autonomie gouvernementale a été long. Le Groenland a été administré par le gouvernement danois depuis sa colonisation en 1721. De 1945 à 1954, le





Groenland a été répertorié comme territoire non autonome en vertu du chapitre XI de la Charte des Nations unies. Ce statut a été modifié en 1954, date à laquelle le Groenland est devenu un comté d'outre-mer du Royaume du Danemark.

En 1979, l'accord sur l'autonomie interne du Groenland est entré en vigueur. Cet accord a permis au Groenland d'acquérir le pouvoir législatif et exécutif sur les affaires intérieures du Groenland, l'imposition directe et indirecte, la pêche au sein de la zone économique exclusive (ZEE, qui s'étend jusqu'à 200 miles nautiques des côtes groenlandaises), la chasse, l'agriculture et l'élevage de rennes, la sécurité sociale, la régulation du marché du travail, l'éducation et la culture, la formation professionnelle ainsi que certaines questions liées au commerce, aux services sanitaires, au logement et à la protection de l'environnement.

Après 20 ans d'autonomie interne, quasiment toutes les compétences pouvant être transmises au gouvernement interne autonome en vertu de la loi sur l'autonomie interne l'ont été. Comme il devenait nécessaire de revoir la position du Groenland au sein du Royaume du Danemark, une Commission d'étude sur l'autonomie interne du Groenland fut créée fin 1999, suivie par la Commission groenlando-danoise sur l'autonomie gouvernementale en 2004.

Cette commission était chargé, *«sur la base du statut actuel du Groenland dans la Constitution et conformément au droit à l'autodétermination du peuple groenlandais inscrit dans le droit international, de délibérer et d'émettre des suggestions sur la façon dont les autorités groenlandaises peuvent endosser des responsabilités supplémentaires, lorsque la Constitution le permet». Ainsi*, ce nouvel accord doit être placé «dans le cadre actuel de l'unité du Royaume» et adopte «comme point de départ le statut constitutionnel actuel du Groenland», c'est-à-dire le statut que lui accorde la Constitution danoise en vigueur.

La Commission sur l'autonomie gouvernementale a achevé sa mission au mois d'avril 2008 avec la présentation d'un projet de loi sur l'autonomie gouvernementale du Groenland. Cette loi prévoit que les autorités gouvernementales autonomes endossent des responsabilités dans les domaines qui ne leur revenaient pas jusque-là, à l'exception de la Constitution, des affaires étrangères, de la défense et de la politique de sécurité, la Cour suprême, la nationalité, le taux de change et la politique monétaire.

Les autorités groenlandaises autonomes exerceront donc des pouvoirs législatifs et exécutifs dans les domaines de responsabilité dont elles auront pris le contrôle. Le pouvoir judiciaire résidera dans les cours de justice, y

compris celles créées par les autorités gouvernementales autonomes.

L'autre aspect important de cette loi est qu'elle repose sur le principe d'équilibre des droits et des devoirs. Par conséquent, aujourd'hui, le Groenland doit augmenter ses capacités à générer les revenus nécessaires au financement de cette autonomie gouvernementale accrue afin de dépendre moins des subventions du gouvernement danois.

L'idée centrale du modèle économique proposé est que les revenus de l'exploitation des richesses minérales du Groenland reviennent à part égale aux autorités autonomes et au gouvernement danois, mais que la part revenant au gouvernement danois doit être utilisée pour réduire les subventions que celui-ci accorde au Groenland, tandis qu'à l'avenir, le gouvernement groenlandais financera son propre fonctionnement dans les domaines dont il prendra le contrôle. Cela permet aux autorités autonomes d'asseoir la planification de l'économie groenlandaise sur une base stable, car ce sont ces autorités qui choisissent les nouvelles responsabilités qu'elles veulent endosser et le moment de la prise de contrôle. Lorsque les subventions du gouvernement danois auprès des autorités autonomes auront été réduites à zéro, des négociations débuteront entre les autorités autonomes et le gouvernement concernant leurs futures relations économiques.

Cette loi reconnait également que la langue groenlandaise ou kalaallisut est un élément essentiel de l'identité culturelle du peuple groenlandais et que le kalaallisut devrait donc devenir la langue officielle du pays.

Enfin, la loi stipule que l'indépendance du Groenland dépend du souhait du peuple groenlandais et que s'il exprime ce souhait, des négociations devront être ouvertes entre le gouvernement danois et les autorités autonomes du Groenland. Un dernier accord sur l'autonomie gouvernementale devrait être adopté au Groenland par référendum avant d'être soumis au consentement du parlement danois.

Le 25 novembre 2008, le projet de loi sur l'autonomie gouvernementale a été soumis à référendum au Groenland. Sur les 39 611 personnes en droit de voter au Groenland, 75,5 % ont voté «oui». Les résultats du référendum sur l'autonomie gouvernementale au Groenland ont donc montré que le peuple groenlandais disait un grand «oui» à l'autonomie gouvernementale. Suite à ce référendum et au consentement accordé par le parlement danois, la loi sur l'autonomie gouvernementale entrera en vigueur le 21 juin 2009.
Pour plus d'informations, consultez le site: http://www.nanoq.gl;
Projet de loi sur l'autonomie gouvernementale au Groenland; Texte abrégé du résumé du rapport sur l'autonomie gouvernementale au Groenland de la Commission groenlando-danoise sur l'autonomie gouvernementale (E/C.19/2009/4/Add.4).

Norvège: les institutions traditionnelles siidas
La réintroduction, sur le plan juridique, de l'institution traditionnelle samie de l'élevage des rennes ou *siida,* a été fortement influencée par des dispositions du droit international, telles que l'article 5(b) de la convention N° 169, qui lui donnent une légitimité.

Autrefois, les Samis vivaient en groupes, ou *siidas*, de taille variable, définis par les ressources disponibles dans une région donnée. Il n'y avait aucune hiérarchie sociale au sein d'une *siida*. La forme de gouvernance en place était une démocratie locale dotée d'un chef, qui n'était rattachée à aucun État. Le chef présidait les assemblées, était chargé de répartir les prises de chasse, affirmait les droits de la *siida* auprès des groupes voisins, jouait un rôle de médiateur dans les conflits internes et de porte-parole de la *siida*.

Le système des *siidas* a continué de fonctionner dans les communautés samies d'éleveurs de rennes jusque dans les années 1970. C'est alors qu'une nouvelle loi sur l'élevage des rennes a anéanti le rôle des *siidas* en tant qu'entité sociale et légale. Un nouveau système qui fut introduit, remplaçât le système des *siidas collectives traditionnelles* par un système de *permis individuels d'élevage de rennes ou unités opérationnelles*. Chacun devait alors faire une demande individuelle de permis d'élever des rennes (*«driftsenhet»*) auprès des autorités compétentes. L'élevage des rennes fut réorganisé en districts d'élevage (*«reinbeitedistrikt»*). Les frontières entre ces zones étaient souvent définies de manière arbitraire et sans tenir compte des frontières des *siidas* traditionnelles. Cela a débouché sur des conflits internes et des cas de surpâturage, car le système traditionnel qui gérait les pâturages et les différends les concernant, n'opérait plus et les propriétaires individuels de troupeaux de rennes étaient forcés de rivaliser entre eux pour tirer parti des maigres ressources.

La loi de 2007 sur l'élevage des rennes («*reindrifsloven*»), qui remplace celle de 1978, a réintroduit la *siida* comme entité légale. Cet amendement part du constat que le système de permis individuels d'élevage des rennes et l'organisation en districts d'élevage de rennes fonctionne mal au sein du système économique et social sami d'élevage de rennes. Bien que le système de permis et de districts ait été maintenu, la *siida* a retrouvé, en Norvège, depuis le 1er juillet 2007, un rôle important dans l'organisation et la gestion des élevages de rennes des Samis.
Cas tiré de l'ouvrage de John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008; Hætta, Odd Mathis Hætta, The Sami– Indigenous People of the Arctic, Davvi Girji OS, 2003.

Nouvelle-Calédonie: le sénat coutumier
Le statut des Canaques, les indigènes de Nouvelle-Calédonie, est régi par l'Accord de Nouméa, signé, en 1998, entre le gouvernement français, le mouvement indépendantiste canaque (Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste) et le parti conservateur (Rassemblement pour la Calédonie dans la République). L'Accord de Nouméa prévoit surtout la création d'un *sénat coutumier*. Il se compose de 16 chefs coutumiers canaques qui doivent être consultés pour toutes les questions relatives à l'identité canaque.
Noumea Accord, Australian Indigenous Law Reporter N°17, 2002, p. 88 et suivantes.

Colombie: autorités indigènes traditionnelles
La Constitution colombienne reconnaît la compétence spéciale des autorités indigènes traditionnelles, exercée conformément à leurs coutumes sur les territoires indigènes traditionnels, tant qu'elle n'entre pas en contradiction avec la Constitution et la législation nationale. La Constitution reconnaît également les territoires indigènes comme entités de l'administration publique au niveau local et affirme que ces entités territoriales seront gouvernées par «leurs propres autorités», dont la constitution et le fonctionnement sont régis par le droit coutumier de chaque communauté indigène.

La région de Cauca, en Colombie, est le théâtre de phénomènes sociaux très complexes. Les propriétaires terriens y sont très influents sur le plan social et politique; la région n'est absolument pas industrialisée et ne dispose d'aucun syndicat de travailleurs; une grande part de sa population se compose d'indigènes et de paysans pauvres; on y observe de graves troubles de l'ordre public, notamment des déplacements forcés, des enlèvements et des affrontements armés.

Face à cette situation, les sept groupes autochtones du département de Cauca (Nasa, Guamiano, Totoró, Yanacona, Inga, Kokonukos et Eperará Siapidara) se sont réunis pour former le Conseil régional autochtone (CRIC) en 1971. L'une des priorités initiales du conseil était de regagner le contrôle du territoire, en sauvegardant la structure des «réserves et des conseils» qui, bien qu'elle date du temps où la Colombie était une colonie espagnole, a institutionnalisé la reconnaissance des territoires ancestraux indigènes. Les conseils autochtones





sont des instances de gouvernance autonomes au sein d'un territoire. Ils organisent des formations sur des thèmes aussi variés que la politique, le droit, la santé, l'éducation, la production et l'égalité des sexes, tout en menant d'autres programmes. Entre autres responsabilités, les conseils publient des documents de loi appelés «résolutions», dont un bon nombre a trait aux conflits armés, à la présence de groupes religieux et de trafiquants de drogue ainsi qu'à la politique gouvernementale concernant leur territoire. Ils disposent, également, d'un corps de volontaires de la paix, qui œuvre pour l'unification du territoire et la récupération des personnes enlevées ou recrutées par les diverses bandes armées. Leur participation aux processus politiques leur a permis d'obtenir des postes dans les mairies ou des sièges dans les conseils municipaux. Les conseils autochtones ont participé activement aux débats sur la réforme de la Constitution politique menés par l'assemblée nationale constituante en 1991. En 1999, un accord a été signé avec le gouvernement, prévoyant l'élaboration d'une politique indigène globale.

Constitution colombienne: http://www.secretariasenado.gov.co/leyes

Étude de cas réalisée par Myrna Cunningham.

Nicaragua: les communautés de la côte atlantique

Aux termes de l'article 89 de la Constitution du Nicaragua, les communautés de la côte atlantique, regroupées en deux régions autonomes - la RAAN et la RAAS (régions autonomes de l'Atlantique Nord et Sud), qui comprennent respectivement le nord et le sud de la région atlantique, ont le droit de conserver leurs propres modèles d'organisation sociale et de gérer les affaires locales conformément à leurs propres coutumes et traditions. Les principes sur lesquels repose la loi sur l'autonomie sont résumés dans les propositions de la Commission d'étude sur l'autonomie. Celle-ci a constaté que:

La Constitution politique affirme que le Nicaragua est une nation multiethnique. Elle reconnaît le droit des communautés de la côte atlantique à conserver leur identité culturelle, leurs langues, leur art et leur culture, ainsi que le droit pour ces communautés de disposer pour leur propre bénéfice des eaux, des forêts et des terres collectives. Elle reconnaît également leur droit à la création de programmes spéciaux destinés à favoriser leur développement, tout en appelant au respect de leur droit à vivre et à s'organiser conformément à leurs traditions culturelles et historiques légitimes.



Les principales dispositions de cette loi sont les suivantes:

- *L'instauration d'un régime autonome pour les régions de la côte atlantique au sein de l'État unitaire du Nicaragua. La loi précise que les deux régions autonomes auront juridiction sur les peuples autochtones. (Articles 1 à 6); bien que l'espagnol soit la langue officielle de l'État nicaraguayen, les langues des communautés de la côte atlantique auront le statut de langues officielles des régions autonomes.* (Art. 7)

La loi sur l'autonomie affirme que les personnes qui habitent ces régions autonomes ont le droit de développer des formes d'organisation sociale et de production en accord avec leurs valeurs. De plus, elle prévoit l'instauration de la structure organisationnelle ci-après, qui respecte les formes d'organisation traditionnelles des peuples autochtones, telles qu'elles ont été exprimées auprès d'autres formes de gouvernement dans le passé:

- Conseil régional autonome
- Gouvernement régional autonome
- Assemblée territoriale
- Assemblée communautaire

Parmi les autres formes d'organisation traditionnelles figure le Conseil des aînés (Almuk Nani), un type d'organisation communautaire précolombien. Le conseil se compose des personnes les plus âgées ou de membres respectés de la communauté, tenus en haute estime dans la société indigène. Ils sont chargés de:

- Représenter les communautés au sein du gouvernement autonome et de reconnaître le chef de chaque communauté;
- Orienter les communautés vers le respect absolu des croyances spirituelles et religieuses, vers la mise en valeur des terres et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles;
- Défendre l'identité indigène en veillant au respect des traditions et des normes juridiques et sociales, et en condamnant l'acculturation et les ethnocides;
- Promouvoir une plus grande autonomie régionale en faisant pression pour que les autochtones soient impliqués à plusieurs niveaux du gouvernement;
- Encourager les initiatives axées sur le respect et la reconnaissance des terres occupées de manière traditionnelle et historique, par des communautés autochtones;



- Rendre possible l'intégration et le renforcement du droit coutumier au sein du système juridique et administratif de la région autonome;
- Nouer des relations avec des organismes internationaux de solidarité avec les indigènes sur le plan économique, politique et culturel.

L'article 4 de la loi 445 sur les terres collectives établit que «l'assemblée communautaire constitue l'autorité suprême au sein des communautés autochtones et ethniques. Cette autorité communautaire est chargée de représenter les communautés sur le plan juridique [...]». Ce même article détermine que «l'autorité territoriale est l'autorité suprême du territoire et est organisée conformément aux procédures établies par le groupe de communautés du territoire concerné».

L'article 5 de la loi 445 définit les autorités communautaires comme des institutions d'administration traditionnelles, représentatives d'une communauté. Les articles 11 et 15 de ladite loi proclament que la municipalité, le gouvernement régional et le conseil régional ont le devoir de respecter le droit des peuples indigènes et des communautés ethniques à disposer collectivement des terres et des ressources naturelles situées dans leur juridiction.
Étude de cas réalisée par Myrna Cunningham.
http://www.manfut.org/RAAN/ley445.html

Guatemala: autorités indigènes
On trouve, au Guatemala, des figures de l'autorité du monde maya, comme les Ajqi'j (prêtres mayas), les guérisseurs et les sages femmes, dont les services sont basés sur le calendrier maya. L'autorité de ces personnes n'est pas reconnue par l'État. La loi municipale de 2002 reconnaît les communautés autochtones en tant qu'entités juridiques (article 20) et reconnaît les municipalités autochtones, là où elles existent encore (article 55). Bien plus important, cette loi reconnaît les maires auxiliaires, ou maires des communautés, en tant que représentants des communautés (article 56) et non en tant que délégués du gouvernement. Par conséquent, comme les accords de paix le stipulent, les maires des communautés peuvent être élus par les communautés au lieu d'être nommés par le maire de la municipalité. Les maires des communautés jouent le rôle d'intermédiaires entre la municipalité et les communautés.
Étude de cas réalisée par Myrna Cunningham.
http://www.ops.org.gt/docbas



V. PARTICIPATION, CONSULTATION ET CONSENTEMENT

5.1. CONSULTATION ET PARTICIPATION: PIERRE ANGULAIRE DE LA CONVENTION

La création de mécanismes appropriés et efficaces de consultation des peuples autochtones et tribaux dans les affaires qui les concernent est la pierre angulaire de la convention N° 169, bien qu'elle constitue, dans un certain nombre de pays, l'un des éléments de la convention les plus difficiles à mettre pleinement en œuvre.[1] La convention exige qu'il soit permis aux peuples autochtones de participer réellement aux processus décisionnels affectant leurs droits ou leurs intérêts. La mise en place des processus de consultation est un moyen idéal pour garantir une réelle participation des peuples autochtones aux prises de décision. C'est pourquoi les articles 6 et 7, sur la consultation et la participation, sont des dispositions fondamentales de la convention N° 169, sans lesquelles les autres dispositions ne peuvent être mises en œuvre. Toutefois, plusieurs autres articles font également référence à la consultation et à la participation.[2] Les principes de consultation et de participation doivent être examinés conjointement avec les dispositions relatives à une action coordonnée et systématique d'application des droits des peuples autochtones (voir la rubrique 3.1).

Convention N°169 de l'OIT, articles 6 et 7:
Article 6, paragraphe 1. En appliquant les dispositions de la présente convention, les gouvernements doivent:
(a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
(b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent;
(c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.
Article 6, paragraphe 2. Les consultations effectuées en application de la présente Convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.
Article 7, paragraphe 1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.

1) Commission d'experts, Observation générale sur la convention N° 169, 79e session, 2008, publiée en 2009.

2) Voir, par exemple, l'Observation particulière de la Commission d'experts, 76e session, 2005, Guatemala, publiée en 2006, paragraphe 6.



L'objectif principal de ces dispositions est de garantir que les peuples autochtones puissent être véritablement impliqués dans les prises de décisions, à tous les niveaux, au sein des instances administratives, juridiques et politiques et des processus susceptibles de les toucher directement. Aux termes de la convention, la consultation est un moyen déterminant pour établir un dialogue visant à réconcilier des intérêts contradictoires et à prévenir ou à régler les différends. Puisqu'elle est intrinsèquement liée au principe de participation, la consultation n'est pas un simple droit de réagir, mais bien un droit de proposer; les peuples autochtones ont le droit de décider de leurs propres priorités dans le processus de développement et peuvent ainsi maîtriser leur propre développement économique, social et culturel.

Le principal champ d'application des principes de consultation et de participation est celui des relations entre les peuples autochtones et les États.

Commission d'experts, Observation générale, 2008

Compte tenu des énormes problèmes auxquels sont confrontés aujourd'hui les peuples indigènes et tribaux, eu égard notamment à la régularisation des titres de propriété des terres, à la santé, à l'éducation et à l'exploitation accrue des ressources naturelles, l'implication de ces peuples dans ces domaines et d'autres domaines qui les concernent directement est un élément essentiel pour assurer l'équité et la paix sociale grâce à l'inclusion et au dialogue. […] La consultation peut servir à promouvoir un véritable dialogue et à contribuer à la cohésion sociale, et ce faisant jouer un rôle clé dans la prévention et la résolution des conflits.

Commission d'experts, Observation générale sur la convention N° 169, 79e session, 2008, publiée en 2009.

Du point de vue général, l'obligation de consulter les peuples autochtones survient dans le cadre de la mise en œuvre de toutes les dispositions de la convention. Il est notamment demandé de donner la possibilité aux peuples autochtones de *participer* librement à tous les niveaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures et des programmes qui les concernent directement. De plus, la convention indique qu'il est du devoir des gouvernements de consulter les peuples autochtones, en particulier dans les cas suivants:

- Lorsque des mesures législatives ou administratives sont envisagées (article 6.1(a));
- Avant l'exploration ou l'exploitation des ressources du sous-sol (article 15.2);
- Lorsque l'on examine la capacité des peuples indigènes à aliéner leurs terres ou à les transmettre en dehors de leur communauté (article 17);
- Avant tout relogement, qui ne devrait avoir lieu qu'avec le consentement libre et éclairé de ces peuples (article 16);
- Lors de l'organisation et du déroulement de programmes de formation professionnelle spécifiques (article 22);
- Pour des mesures destinées à permettre aux enfants d'apprendre à lire et à écrire dans leur langue indigène (article 28).

En outre, la convention N° 169 fait souvent référence à la notion de participation dans un grand nombre de domaines (articles 2, 6, 7, 15, 22, 23). La convention se réfère également au principe de participation en d'autres termes:

- Devoir de «coopération» avec les peuples indigènes (articles 7, 20, 22, 25, 27, 33);
- Devoir de ne prendre *aucune* mesure contraire aux souhaits, exprimés librement, des peuples indigènes (article 4);
- Devoir de chercher à obtenir un «consentement donné librement et en toute connaissance de cause» auprès des peuples indigènes (article 16);
- Droit de consultation par l'entremise d'institutions représentatives (article 16).

Dans le cadre de la convention N° 169, ce sont les gouvernements qui ont le devoir de veiller à ce que les consultations appropriées soient menées, et non des personnes privées ou des sociétés. C'est l'État qui est chargé de veiller à l'application des principes de consultation et de participation.

James Anaya (2004, pages 153-154) estime que le droit de consultation et de participation ne s'applique pas uniquement aux prises de décision dans le cadre des processus municipaux ou nationaux, mais qu'il s'étend à la sphère internationale. M. Anaya affirme que, dans une large mesure, les organes de l'ONU, ainsi que d'autres institutions internationales ont déjà permis, voire sollicité, la participation des représentants des peuples autochtones à l'élaboration de mesures ou la définition de normes dans des domaines qui concernent les peuples autochtones.[3)]

En ce qui concerne le processus de consultation, la convention prévoit un ensemble de critères qualitatifs. Les consultations avec les peuples autochtones doivent être menées:

- **Par l'intermédiaire d'institutions représentatives**
  Avant d'entamer une consultation, les communautés concernées doivent identifier les institutions qui remplissent ces critères (voir également le chapitre IV sur le respect des institutions autochtones). Concernant les critères d'après lesquels une institution est qualifiée de «représentative», les instances de contrôle de l'OIT ont souligné que «ce qui est important, c'est qu'elles doivent être nées d'un processus conduit par les peuples indigènes eux-mêmes».[4)] Bien qu'elles reconnaissent que, dans bien des cas, cela s'avère difficile, les instances de contrôle de l'OIT mettent également l'accent sur le fait que «si un processus de consultation n'est pas mis en place avec des institutions ou organisations indigènes et tribales véritablement représentatives des communautés concernées, il n'est pas conforme aux exigences de la convention».[5)]

---

3) Par exemple, des représentants des peuples indigènes ont participé activement à l'ensemble des négociations qui ont précédé la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones; l'Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones a été créée pour que les peuples indigènes puissent être entendus au sein du système onusien; or, la moitié de ses membres sont des représentants des peuples indigènes. Enfin, il existe un mécanisme d'experts de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, dont tous les membres sont d'origine indigène.

4) Voir Conseil d'administration, 289e session, mars 2004, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Mexique, GB.289/17/3.

5) Voir Conseil d'administration, 282e session, novembre 2001, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Équateur, GB.282/14/2, paragraphe 44.



- **En encourageant le développement d'institutions et d'initiatives propres aux peuples autochtones et, le cas échéant, en leur fournissant les ressources nécessaires**
  Cet aspect est particulièrement important, étant donné que la légitimité, les capacités et la dotation en ressources de la plupart des institutions de gouvernance autochtones ont été fragilisées au fil du temps par les discriminations et qu'il y a comme une asymétrie dans la relation entre les peuples indigènes et les États.

- **De bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances**
  Cela signifie que les consultations doivent être menées dans un climat de confiance mutuelle. En général, les gouvernements doivent commencer par reconnaître les organisations représentatives, puis s'employer à conclure un accord, mener des négociations sincères et constructives, éviter les retards injustifiés, se conformer aux accords déjà conclus et les appliquer de bonne foi. Les gouvernements doivent aussi veiller à ce que les peuples autochtones disposent de toutes les informations nécessaires et qu'ils soient en mesure de les comprendre pleinement. Ils doivent accorder aux peuples autochtones suffisamment de temps pour lancer leurs propres processus décisionnels et pour vraiment participer aux décisions prises dans le respect de leurs traditions culturelles et sociales.[6)]

6) Bernard Gernigon, Alberto Odero et Horacio Guido, «ILO principles concerning collective bargaining» dans International Labour Review, Vol. 139 (2000), N° 1 [Concernant la confiance mutuelle, voir également la réclamation en vertu de l'article 24 (Mexique) évoquée plus loin]

- **À l'aide de procédures appropriées**
  Une procédure est appropriée lors qu'elle crée des conditions favorables à l'obtention d'un accord ou d'un consentement concernant les mesures proposées, quel que soit le résultat obtenu.[7)] Habituellement, il ne suffit pas d'organiser des audiences publiques générales. «La forme et le contenu des procédures et mécanismes de consultation doivent permettre aux peuples concernés d'exprimer leur point de vue sans aucune contrainte, en temps voulu et en toute connaissance de cause, afin qu'ils aient un impact véritable et qu'un accord puisse être conclu. Ces consultations doivent être menées de façon acceptable pour toutes les parties.»[8)]

- **Dans le but d'obtenir un accord ou un consentement**
  Aux termes de l'article 6 de la convention N° 169, l'objectif de la consultation est d'obtenir un accord ou un consentement. Autrement dit, l'accord ou le consentement doit être l'objectif de toutes les parties qui doivent s'employer, sincèrement, à parvenir à un accord ou obtenir un consentement.

- **Évaluation périodique du fonctionnement des mécanismes de consultation**
  Le fonctionnement des mécanismes de consultation doit être évalué régulièrement, avec la participation des peuples concernés, afin de continuer d'améliorer leur efficacité.[9)]

7) Voir Conseil d'administration, 289e session, mars 2004, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Mexique, GB.289/17/3, paragraphe 89.

8) Commission d'experts, Observation générale, 2008, publiée en 2009.

9) Commission d'experts, Observation générale, 2008, publiée en 2009.

La **Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones** est également axée sur les principes de consultation et de participation. Elle affirme que le but de la consultation est d'obtenir un *consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.* En outre, la déclaration reconnaît que les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales (article 4).

Article 5
Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de *participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État.*
Article 18
Les peuples autochtones ont le droit de *participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits,* par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.
Article 19
Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés, par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir *leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.*
Article 23
Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions.

Les directives du Groupe de développement de l'ONU (GDNU) relatives aux questions autochtones se réfèrent au **«consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause» (GDNU 2008, p. 28)**:

- **Librement** signifie sans contraintes, intimidations ou manipulations;

- **Préalable** signifie que le consentement doit être sollicité suffisamment tôt pour ne pas retarder une autorisation ou le début des activités, tout en respectant les délais nécessaires au déroulement des processus de consultation et d'obtention d'un consensus auprès des peuples autochtones.

- **En connaissance de cause** signifie que les peuples autochtones disposent d'informations concernant (au moins) les aspects suivants:

a. La nature, la taille, le rythme, le caractère réversible et l'ampleur de toute proposition de projet ou d'activité;
b. Les motifs ou objectifs du projet et/ou de l'activité.
c. Leur durée;
d. La localisation des zones concernées;
e. Une évaluation préliminaire de l'impact économique, social, culturel et écologique, notamment les risques encourus, des prévisions quant à un partage équitable des bénéfices, dans le cadre du respect du principe de précaution;
f. Les personnes susceptibles d'être impliquées dans la mise en œuvre du projet proposé (notamment les personnes indigènes, les employés du secteur privés, les instituts de recherche, les employés du gouvernement, …etc.);
g. Les procédures auxquelles le projet pourra faire appel.

- **Consentement:** la consultation et la participation sont les éléments essentiels d'un processus visant à obtenir un consentement. La consultation doit être menée de bonne foi. Les parties doivent établir un dialogue qui leur permette de trouver de bonnes solutions dans une atmosphère de respect mutuel et de bonne foi, par l'intermédiaire d'une participation égale et sans contrainte de toutes les parties. Pour mener une consultation, il faut du temps et un système de communication efficace entre les parties intéressées. Les peuples indigènes doivent être en mesure d'y participer par l'entremise de leurs représentants et institutions

coutumières ou autres, librement choisis. Il est important de garantir l'égalité des sexes et de veiller à la participation des femmes indigènes, ainsi que des enfants et des jeunes, le cas échéant. Les personnes consultées ont la possibilité de refuser de donner leur consentement. Le consentement obtenu auprès des peuples indigènes n'est valide que s'ils ont raisonnablement bien compris les termes de l'accord.

5.2. OBSERVATIONS DES INSTANCES DE CONTRÔLE DE L'OIT: CONSULTATION ET PARTICIPATION

Plusieurs cas examinés par les instances de contrôle de l'OIT font suite à des réclamations alléguant l'inexécution, par les gouvernements, de l'article 6 de la convention N° 169 relatif aux processus de consultations appropriés des peuples autochtones. Nombre de ces cas se réfèrent à la consultation concernant l'exploitation des ressources naturelles (voir le chapitre VIII).

Commission d'experts, Observation générale sur la convention N° 169, 2008
«S'agissant de la consultation, la commission note deux grands défis: (i) assurer que des consultations appropriées ont bien lieu avant l'adoption de toutes les mesures législatives et administratives risquant de toucher directement les peuples indigènes et tribaux; (ii) inclure dans la législation des dispositions exigeant une consultation préalable comme partie intégrante de la procédure de détermination de l'octroi des concessions pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles.»

Mexique: consultations sur la réforme de la Constitution
En 2001, une réclamation a été déposée auprès de l'OIT, alléguant que le Mexique ne respectait pas l'article 6 de la convention dans le cadre de la procédure législative qui a conduit à l'approbation du décret de réforme constitutionnelle en matière de droits et de culture indigènes. Suite à cette réclamation, un comité tripartite de l'OIT (voir la rubrique 14.6) a été formé pour examiner la procédure ayant mené à l'adoption de ces réformes constitutionnelles.

Le comité a observé que «de 1992 à ce jour, le gouvernement et les peuples indigènes ont entretenu une relation excessivement complexe, et ce dans un climat conflictuel manifeste ou latent, voire violent selon les périodes».

Le comité a pris acte «des efforts que le gouvernement et les organisations participant audit processus ont fait pour dialoguer et pour parvenir à des solutions satisfaisantes, mais il ne peut que soulever les difficultés qu'a présenté ce processus, et les différentes ruptures de communication entre les deux parties qui n'ont pas contribué à générer un climat de confiance. De même, il a noté que le dialogue avait été rompu avant la procédure législative contestée.»

D'après les plaignants, la procédure de réforme constitutionnelle ne tenait pas compte de la procédure de consultation établie par la convention N° 169 et ils affirmaient que «au risque d'affaiblir le droit des peuples indigènes à la consultation, il faut faire une distinction conceptuelle entre un acte de consultation conforme à la convention et n'importe quel acte de consultation de pure forme, d'information ou d'audience publique organisé par les autorités publiques».

Le Conseil d'administration a noté que,
Vu la diversité des peuples indigènes, la convention n'impose pas un modèle d'institutions représentatives, l'important étant que celles-ci soient le résultat d'un processus propre et interne à chaque peuple indigène. Cependant, il est indispensable de s'assurer que les consultations ont lieu avec les institutions représentatives des peuples intéressés. Comme l'a déjà établi le Conseil d'administration dans une autre occasion, «... le principe de représentativité est un élément essentiel de l'obligation de consultation (...), il peut être difficile, dans bien des cas, de déterminer qui représente telle ou telle communauté. Néanmoins, sauf consultation adéquate des institutions et organisations indigènes et tribales véritablement représentatives des communautés touchées, la procédure ne répond pas aux exigences de la convention».

C'est ce qui a conduit le comité à noter:
«la difficulté que pose une consultation de portée générale, comme c'est le cas pour une réforme constitutionnelle et d'application nationale, et que dans le présent cas cela touche environ 10 millions d'indigènes». Il note également que «les consultations qui ont eu lieu devant le Congrès et les États ont généré des sentiments de frustration et d'exclusion parmi les indigènes. Il est aussi conscient

que les différences, entre les interlocuteurs, de valeurs, de conceptions, de notion de temps, de systèmes de référence, voire de façon de concevoir la consultation rendent la tâche plus complexe. À cet égard, la mise en place au Mexique de critères clairs sur la forme de consultation et de représentativité aurait pu permettre aux deux parties d'obtenir des résultats plus satisfaisants. Par ailleurs, il faut reconnaître que le Congrès national et les législatures des États avaient connaissance des avis des indigènes sur les réformes mais n'étaient pas obligés de les accepter. Il aurait été utile d'établir un mécanisme pour tenter de parvenir à un accord ou d'obtenir le consentement des parties au sujet des mesures envisagées».

Le comité a ajouté qu'il avait été:
«clairement établi lors du processus visant à l'adoption de la convention, et réaffirmé par les organes du système de contrôle de cette convention, [que] la consultation ne doit pas nécessairement aboutir à un accord dans les termes souhaités par les indigènes. Tout semble indiquer que les avis des plaignants sur les caractéristiques qu'une consultation devrait avoir pour être effective auraient pu donner lieu à une série de consultations plus exhaustives; il est donc pertinent de rappeler ces caractéristiques comme étant des propositions judicieuses sur la manière dont ces consultations devraient être menées dans des situations similaires. Néanmoins, le comité ne peut pas en conclure qu'une telle liste de «bonnes pratiques» soit réellement exigée par la convention, quand bien même elle aurait constitué un excellent moyen d'appliquer pleinement les principes visés à l'article 6».

Enfin, le comité a estimé que le «climat d'affrontement, de violence et de méfiance réciproques n'a pas permis aux consultations de se dérouler de façon plus productive. Il faut, lors de toutes les consultations, instaurer un climat de confiance mutuelle, d'autant plus qu'il s'agit de peuples indigènes qui éprouvent une certaine méfiance pour les institutions de l'État et un sentiment de marginalisation dus à une réalité historique extrêmement ancienne et complexe qui n'a pas encore été dépassée».
Conseil d'administration, 289e session, mars 2004, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Mexique, GB.289/17/3.

Guatemala: la consultation, fondement du dialogue institutionnel
En 2005, un rapport remis à la Commission d'experts par une organisation autochtone affirmait que, malgré des efforts sporadiques visant à institutionnaliser la participation des peuples autochtones, il n'existait aucune politique institutionnelle cohérente qui comprenne à la fois des mesures politiques, administratives et financières, afin d'atteindre les objectifs de la convention.

Le rapport indiquait que «la participation des peuples indigènes reste symbolique et le système politique électoral demeure un moyen d'exclusion» et qu'en outre, «il n'existe pas de mécanismes institutionnels concrets permettant [la tenue de consultations], et le précédent gouvernement a accordé 31 concessions d'exploitation et 135 concessions de prospection des ressources minérales sans que les peuples indigènes soient préalablement consultés sur la viabilité de ces activités et leurs incidences sur l'environnement».

La Commission d'experts a signalé que «les dispositions sur les consultations, notamment l'article 6, sont des dispositions fondamentales de la convention, dont dépend l'application des autres dispositions. Les consultations sont le moyen prévu par la convention pour institutionnaliser le dialogue, mettre en place des processus de développement permettant aux peuples indigènes d'exercer une influence, prévenir et résoudre les conflits. Les consultations prévues par la convention visent à concilier des intérêts parfois contradictoires par le biais de procédures appropriées».
CEACR, 76e session, 2005, Observation, Guatemala, publiée en 2006.

Colombie: consultation concernant les mesures législatives en matière de consultation
En 1999, un plaignant à déposé une réclamation alléguant que la procédure de promulgation ainsi que le contenu du décret N° 1320, qui réglemente la consultation préalable des communautés autochtones et noires en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles dont sont dotées leurs terres, ne respectait pas l'obligation de consultation des peuples autochtones aux termes de la convention N° 169.

Dans sa réponse, la commission a rappelé qu'elle considère que le principe de consultation préalable établi par l'article 6 doit être entendu dans le cadre des dispositions relatives à la politique générale figurant à l'article 2, paragraphes 1 et 2 b), de la convention, qui disposent qu'il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger

les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité, y compris la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions.

La commission a également fait observer que le droit des peuples autochtones d'être consultés chaque fois que sont envisagées des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement, de même que l'obligation faite au gouvernement de consulter préalablement les peuples autochtones «procèdent directement de la convention N° 169 et non de la reconnaissance de ce droit par la législation nationale».

La commission a estimé que le décret N° 1320, dont l'objet était expressément de réglementer la consultation préalable des communautés autochtones et noires pour toute exploitation effectuée dans leur territoire, constituait une mesure législative susceptible de toucher directement les communautés en question. La commission a constaté, au vu de «l'obligation très claire de consulter les peuples indigènes avant d'adopter ou de promulguer le décret concerné», que la «promulgation du décret N° 1320, en l'absence de consultation préalable, est contraire à la convention».

La commission a ensuite signalé que:
L'adoption de décisions rapides ne doit pas se faire au détriment d'une consultation effective, pour laquelle il faut prévoir le temps nécessaire pour que les peuples indigènes du pays puissent mener à bien leur processus décisionnel et participer effectivement aux décisions prises d'une manière adaptée à leurs valeurs culturelles et sociales. Bien qu'il n'entende pas suggérer que ces valeurs soient les seules sur lesquelles doit se fonder le processus de consultation tel qu'établi par la convention, le comité considère que, si ces valeurs ne sont pas prises en considération, le respect des prescriptions fondamentales requises en matière de consultation préalable et de participation est impossible.
Conseil d'administration, 282e session, novembre 2001, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Colombie, GB.282/14/3.

5.3. APPLICATION CONCRÈTE: CONSULTATION ET PARTICIPATION

5.3.1. Procédures de consultation

Norvège: procédures de consultation
En mai 2005, le gouvernement norvégien et le parlement sami se sont mis d'accord sur des procédures de consultation, qui ont, ensuite, été approuvées par le cabinet. Les procédures de consultations sont considérées comme des directives normatives. La Norvège a ratifié la convention N° 169 de l'OIT en 1990.

Cet accord reconnaît que les Samis, en tant que peuple autochtone, ont le droit d'être consultés en ce qui concerne les questions qui les touchent directement. Il comporte plusieurs objectifs:

1. Contribuer à la mise en œuvre concrète des devoirs de l'État en matière de consultation des peuples autochtones, en vertu du droit international;
2. Parvenir à un accord entre les autorités publiques et le parlement sami chaque fois que sont envisagées des mesures législatives ou administratives susceptibles de toucher les Samis directement;
3. Favoriser l'établissement d'un partenariat entre les autorités publiques et le parlement sami visant à renforcer la culture et la société samie;
4. Établir une entente commune sur la situation et les besoins en développement de la société samie.

Cet accord établit que ces procédures s'appliquent au gouvernement et à ses ministères, aux conseils d'administration ainsi qu'aux autres organismes publics ou activités qui en dépendent concernant les questions susceptibles de toucher les Samis directement, notamment en matière de législation, règlements, décisions administratives individuelles ou spécifiques, directives, mesures et décisions. L'obligation de consulter le parlement sami concerne toutes les formes matérielles et immatérielles de la culture samie, y compris la musique, le théâtre, la littérature, l'art, les médias, la langue, la religion, le patrimoine culturel, les droits sur les biens immatériels, les savoirs traditionnels, les noms de lieux, la sécurité sanitaire et sociale, les services de garderie, l'éducation, la recherche, les droits de posséder et d'utiliser des terres, les questions liées à la gestion des terres et aux rivalités entourant leur utilisation, le développement du commerce, l'élevage des rennes, les pêcheries, l'agriculture, les activités de prospection et d'extraction de minéraux, l'électricité éolienne et



hydraulique, le développement durable, la sauvegarde du patrimoine culturel, la biodiversité et la protection de l'environnement.

En principe, les questions d'ordre plus général, censées toucher la société dans son ensemble ne sont pas comprises dans cet accord et ne sont donc pas soumises à une procédure de consultation. Les procédures de consultation s'appliquent, d'un point de vue géographique, aux régions traditionnellement occupées par les Samis.

Dans son commentaire sur les dispositions individuelles de l'accord, le gouvernement signale à ses entités que

les consultations seront effectuées de bonne foi, dans le but de parvenir à un accord concernant les mesures proposées. Cela signifie que le processus de consultation auprès du parlement sami est plus qu'une procédure publique ordinaire par l'intermédiaire de laquelle les instances appropriées sont invitées à examiner divers projets (audience). En effet, les parties doivent s'efforcer, avec sincérité, de parvenir à un accord concernant les mesures proposées. Cela signifie également que les autorités publiques ont le devoir d'entamer les consultations avec le parlement sami et de fournir tous les efforts nécessaires à l'obtention d'un accord, même lorsqu'elles pensent qu'il est peu probable qu'un accord puisse être trouvé. Toutefois, à aucun moment cet accord sur les procédures de consultation conclu entre le Gouvernement et le parlement sami ne détermine que les procédures de consultation doivent nécessairement déboucher sur un accord ou un consentement concernant les mesures proposées. L'ampleur des consultations prévues dans l'accord peut varier selon les cas. Le principal impératif est que les processus et les procédures de consultation nécessaires doivent être mis en œuvre de façon à permettre au parlement sami d'exercer une influence réelle sur le processus et son aboutissement. Aux termes de la convention N° 169, une simple réunion d'information ne suffit pas à satisfaire l'obligation des autorités publiques de consulter les peuples autochtones.

Le commentaire suivant explique plus en détails ce en quoi consiste l'obligation de consultation:
L'obligation de consultation est remplie lorsque chaque partie est informée de la position et des évaluations de l'autre partie. La partie représentant l'État doit veiller à

communiquer et expliquer ses intérêts et ses opinions au parlement sami, tout en s'assurant qu'elle a bien compris la position du parlement sami. De même, le parlement sami a le devoir de communiquer son point de vue concernant la question examinée. Si les parties ne parviennent pas à un accord, elles doivent envisager des compromis et les possibilités de modification de la proposition initiale, afin de réduire les points de désaccord. Le cas échéant, des consultations supplémentaires doivent être programmées.
John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.
Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, 2005.

Maroc: La création de l'IRCAM
En date du 17 octobre 2001, le Maroc s'est doté d'une Institution consultative dénommée IRCAM (Institut Royal de la Culture Amazigh) qui a reçu le mandat de donner avis sur les mesures de nature à sauvegarder et à promouvoir la langue et la culture amazighes dans toutes ses formes et expressions. Il vient en appoint aux autres institutions chargées d'exécuter des politiques devant permettre l'introduction de l'enseignement de la langue amazighe dans le système éducatif et assurer son rayonnement dans l'espace social, culturel et médiatique, national, régional et local.

Les Amazigh sont un peuple autochtone qui représente plus de 60% de la population au Maroc. Partant du fait que leur culture est partie intégrante et substrat indéniable de l'identité marocaine, le Roi Mohamed VI a pris la décision de doter le pays d'une institution qui traiterait des questions relatives à l'identité et au patrimoine culturel des Amazigh.

De larges consultations ont été menées avec les différents acteurs associatifs et intellectuels de la population amazighe du Maroc pour dégager un large consensus autour de la représentation dans les instances de l'Institut Royal comme le stipule l'article 6 (Consultation et participation) de la Convention N° 169 de l'OIT.

L'Institut s'est attelé, avec les parties prenantes amazighes, dans une démarche consultative et participative, à la définition des politiques et actions susceptibles de sauvegarder le patrimoine linguistique et culturel des amazigh. Cela a abouti à l'impulsion d'une dynamique nationale de réflexion sur la voix et moyens nécessaire à la sauvegarde de l'Amazighité au Maroc et à la planification des actions à même de revitaliser la vie culturelle et artistique des communautés amazighes.

En quelques années d'activité, le bilan de l'IRCAM démontre, que la Convention N° 169, à travers ses dispositions, peut être un outil de consolidation culturelle et de cohésion identitaire. Ainsi, les dispositions des articles 6 (consultation et participation), 27 et 28 (éducation) ont été rendues réalité palpable à travers cette institution dans laquelle se reconnait l'essentiel de la communauté amazighe du Maroc.
L'association Tamaynut: La politique de gestion du dossier Amazigh au Maroc à la lumière de la Convention N°169 de l'OIT, BIT, 2008.

5.3.2. Instauration d'organes consultatifs

Bolivie: relations des organisations indigènes et paysannes avec le gouvernement
Sur le plan géographique, la Bolivie se divise en deux principales régions: les hauts plateaux, peuplés densément de communautés agricoles autochtones et les zones à faible altitude, caractérisées par la présence de peuples autochtones plus divers mais en nombre plus réduit, vivant traditionnellement de l'agriculture, de la chasse et de la cueillette.

Depuis la révolution nationale de 1952, le terme «paysan» a servi à désigner les habitants ruraux des hauts plateaux, notamment les membres des communautés autochtones. À partir de ce temps là, la plupart des communautés autochtones des hauts plateaux ont formé des syndicats paysans qui leur ont permis de défendre leurs droits en fonction de leur classe sociale plutôt que de leur appartenance ethnique. Le principal groupe d'encadrement de ces syndicats est la Confédération syndicale unique des travailleurs agricoles (CSUTCB), fondée en 1979.

Dans les années 1980, les peuples autochtones des zones à faible altitude ont commencé à se syndiquer afin de revendiquer des droits collectifs fondés sur leur identité en tant que peuples. Le principal groupe d'encadrement des zones à faible altitude est la Confédération des peuples autochtones de Bolivie (CIDOB), créée en 1982. La CIDOB représente actuellement 34 peuples différents.

La création du Conseil national des markas et des ayllus[10)]

10) Les markas et les ayllus sont les formes d'organisation traditionnelles et les institutions de gouvernance des peuples quechuas et aymaras des hauts plateaux.

de Qollasuyo (CONAMAQ), en 1997, a marqué le rejet des syndicats en tant que forme d'organisation sur les hauts plateaux. Ce conseil a pour objectif de rétablir les traditionnels markas et ayllus.

Parallèlement, les syndicats ont commencé à se préoccuper des aspects culturels de la mise à l'écart des paysans autochtones et ont peu à peu associé leurs revendications basées sur les classes sociales à des revendications liées aux droits collectifs, sur des critères d'appartenance ethnique et culturelle. Ce processus a débouché sur la victoire massive, aux élections présidentielles de 2005, d'Evo Morales, réputé être le «premier président autochtone». Toutefois, son parti politique, le Mouvement vers le socialisme (MAS), ne représente pas spécifiquement les autochtones. Il se présente plutôt comme un mouvement paysan, qui mêle une idéologie socialiste à des éléments culturels et ethniques.

Conjointement, le CONAMAQ, la CIDOB et la CSTUCB sont les représentants légitimes de presque tous les peuples et communautés de Bolivie, des hauts plateaux et des zones à faible altitude, y compris des paysans autochtones. Lors des séances de l'assemblée constituante qui ont conduit à l'adoption de la nouvelle Constitution bolivienne en janvier 2009, ces trois organisations ont signé un «pacte d'unité» par lequel elles s'engageaient à élaborer des propositions communes demandant l'instauration d'un État plurinational.

Ces trois organisations font également partie de divers mécanismes consultatifs mis en place par les gouvernements précédents, à différents niveaux, parmi lesquels figurent notamment:

- Les Conseils éducatifs des peuples aborigènes (CEPOS). Au lieu d'être rattachés à un territoire spécifique, ils sont formés sur la base d'un conseil pour chacun des peuples autochtones les plus importants en nombre (Aymara, Quechua, Guaraní). Il existe également un conseil multiethnique pour la région amazonienne. Les conseils participent à l'élaboration de mesures éducatives et veillent à ce qu'elles soient correctement mises en œuvre.
- Le Conseil national pour la décentralisation (CONADES), organe de consultation entre l'administration nationale, le pouvoir législatif, les administrations départementales, les municipalités, la société civile et les institutions universitaires et de recherche. Le CONAMAQ, la CIDOB et la CSUTCB sont tous membres du CONADES.
- Le Conseil national en faveur du dialogue, créé en 2006 par des agences de l'ONU en Bolivie. Ce conseil réunit des agences de l'ONU, la CIDOB, le CONAMAQ et la CSUTCB, afin de mettre en place un mécanisme de consultation et de participation conforme à ce que prévoient la convention N° 169 de l'OIT et la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones.

Cas cité dans: Ramiro Molinas Barrios, Los Derechos de los Pueblos Indígenas en un Proceso de Cambio de la Naturaleza de la Nación y del Estado, OIT, 2009.

Australie: création d'un organe représentatif autochtone national

En 2008, M. Tom Calma, Commissaire à la justice sociale pour les Aborigènes et les insulaires du détroit de Torrès, a publié une étude dans laquelle il résumait les principaux éléments à prendre en compte dans le cadre de la création d'un nouvel organe représentatif autochtone national en Australie. Cette étude met le doigt sur les nombreuses questions, de diverses natures, qui doivent être prises en considération lors de la création d'un nouvel organe représentatif, mais elle ne propose aucun modèle à appliquer à cet organe, car ce type de décision doit être le fruit de consultations menées auprès des peuples autochtones d'Australie. Les observations de M. Calma ayant une portée universelle, en voici un résumé détaillé:

Principes fondamentaux d'un organe représentatif autochtone national:

- Légitimité et crédibilité à la fois auprès du gouvernement et des peuples autochtones;
- Responsabilité double: envers le gouvernement et envers les peuples autochtones;
- Transparence et responsabilité dans son fonctionnement, dans les mécanismes permettant de déterminer l'adhésion ou dans les mécanismes d'élection, dans les processus de prise de décision et dans son financement;
- Véritablement représentatif des diversités au sein de la société autochtone (cet organe doit veiller à la participation de différents groupes au sein des peuples autochtones, comme les propriétaires traditionnels, les jeunes et les femmes, par exemple);
- Une structure cohérente et sans cloisonnement, établissant clairement les relations entre l'organe national et les principaux organes autochtones, les

organismes prestataires de services et les autres mécanismes représentatifs;

- Indépendance et solidité dans son travail de défense des droits et dans ses analyses.

Rôles et fonctions possibles d'un organe représentatif autochtone national:

- *Mise en œuvre du programme gouvernemental:* par exemple établir les priorités de dépense du budget fédéral, participer aux processus de planification ou contrôler la réalisation des services par le gouvernement.

- *Défense des droits:* son efficacité dépendra d'un certain nombre de facteurs, comme du fait qu'il soit interne ou externe au gouvernement ou qu'il repose, ou pas, sur une solide structure représentative.

- *Formulation et critique de mesures:* le respect du principe de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, requiert de la part des ministères, lorsqu'ils formulent des mesures, l'adoption d'une nouvelle approche, plus ouverte et plus collaborative, dans laquelle les consultations ont pour but de parvenir à un accord et pas seulement d'exprimer un point de vue.

- *Contribution à la réforme législative:* cet organe peut promouvoir activement une réforme législative et s'impliquer dans la coordination et le soutien de projets-pilotes, en coopération avec les organisations et mouvements autochtones légaux.

- *Examen et évaluation:* si cet organe est investi d'un pouvoir d'investigation et possède une structure régionale solide, il peut être bien placé pour recevoir les rapports périodiques sur les résultats obtenus par le gouvernement. Ceux-ci peuvent être ensuite utilisés pour la défense de certains droits ou la formulation de politiques.

- *Centre d'échange:* cet organe pourrait servir de centre de partage d'informations entre les organisations qui représentent les autochtones et les organismes qui leur délivrent des services.

- *Rôle international:* cet organe pourrait endosser un rôle de coordination générale par rapport à l'engagement pris au niveau international concernant un processus de participation stratégique et bien ciblé, soutenu par des programmes de renforcement des capacités.

- *Recherche:* cet organe pourrait disposer d'une branche chargée de coordonner la recherche et pourrait commander des études effectuées par des experts et auprès des communautés ou travailler en coordination avec d'autres centres d'études.

- *Facilitation et médiation:* cet organe pourrait apporter son soutien à la formation de médiateurs, par exemple en donnant son agrément à des professionnels et à des organisations pour mener des activités de médiation entre les peuples autochtones et les parties non autochtones.

Structure d'un organe représentatif autochtone national
Deux questions principales doivent être prises en compte: premièrement, comment les responsables politiques à la tête du pays peuvent rester en lien avec la base plus large formée par les peuples et communautés autochtones au







niveau local et régional, puis au niveau de chaque État ou territoire et enfin au niveau national? Deuxièmement, quelle structure nationale devrait être adoptée ?

Au niveau régional et celui de chaque État ou territoire, cette structure pourrait comprendre:

- Des mécanismes officiels permettant à l'organe national d'être présent à différents niveaux;
- Une gamme de procédures permettant à l'organe de s'impliquer dans différentes parties de la communauté autochtone (comme des instances à différents niveaux, ou des procédures d'adhésion pour les individus et les organisations) ou;
- Des procédures relativement informelles, qui permettraient aux peuples autochtones de s'exprimer à l'occasion d'un congrès national ou par le biais d'autres processus de rassemblement autour d'un domaine d'expertise ou d'une question spécifique.

Au niveau national, cette structure pourrait se conformer aux modèles suivants:

- La structure nationale pourrait se composer de *délégués* nommés au niveau des instances régionales et de chaque État ou territoire de l'organe. Elle pourrait aussi être basée sur un modèle de *suffrage direct* au niveau national.
- Elle pourrait prendre la forme d'une organisation **fonctionnant par adhésion.** Les adhérents de l'organisation seraient des communautés, d'autres organisations et des individus.
- Elle pourrait impliquer dans ses activités les principaux organes autochtones, des organes autochtones régionaux, de l'État ou du territoire et/ou des organismes autochtones prestataires de services.
- Elle pourrait attribuer des sièges à un conseil national ou à un comité exécutif de représentants à des secteurs spécifiques de la communauté autochtone.
- Elle pourrait effectuer une sélection au mérite, dirigée par un conseil de pairs autochtones émérites, ou
- La structure pourrait combiner plusieurs de ces méthodes.

Il faut prendre en compte les questions suivantes:

- Comment l'organe national peut-il veiller à l'égalité des sexes et à ce que les femmes et les jeunes puissent participer et être représentés sur un pied d'égalité avec les autres ?
- Faut-il prévoir des processus permettant une participation de l'ensemble de la population autochtone aux prises de décisions au niveau



national, par exemple, par le biais d'un congrès d'orientation annuel ouvert à tous les peuples autochtones ?

Relation entre l'organisme représentatif autochtone national, le gouvernement fédéral et le parlement:
Cet organe national peut être créé en tant qu'autorité gouvernementale ou en tant qu'organisation non gouvernementale. Dans tous les cas, d'étroites relations avec le gouvernement sont nécessaires dans le cadre de deux fonctions possibles de l'organe national: lorsque celui-ci conseille le gouvernement sur les mesures envisagées et lorsqu'il évalue les résultats obtenus par le gouvernement. L'organe représentatif peut fonctionner de différentes façons:

- Il pourrait être nommé d'office comme membre du Ministère des affaires autochtones et du Groupe des secrétaires aux affaires autochtones. Il participerait donc aux négociations concernant les décisions les plus importantes relatives aux affaires autochtones, prises au niveau du gouvernement fédéral. À défaut, il pourrait conseiller ces différentes instances.
- Il pourrait être convié à participer aux débats du Conseil des gouvernements australiens (COAG) et à siéger aux divers comités du COAG.
- Il pourrait jouer un rôle dans le système de comités du parlement.
- À défaut, un comité uniquement autochtone, composé de représentants élus démocratiquement et investi des mêmes pouvoirs que le parlement, pourrait être créé. Cela pourrait devenir, à terme, une chambre autochtone du parlement.

Financement de l'organe représentatif indigène national:
L'une des questions importantes à régler sera le financement des activités ordinaires de cet organe national. Des fonds gouvernementaux peuvent être utilisés mais, dans ce cas, l'organisation n'est plus indépendante. Cet organe peut également être financé par le biais de subventions ou d'une campagne de financement. On pourrait également envisager la création d'un «fonds autochtone pour l'avenir», financé par des subventions gouvernementales directes ou par l'attribution, chaque année, d'un pourcentage des recettes fiscales sur les taxes d'exploitation minière, pour une période donnée.

Résumé de l'étude du Commissaire à la justice sociale pour les Aborigènes et les insulaires du détroit de Torrès, intitulée «Building a sustainable National Indigenous Representative Body – Issues for consideration», 2008. Des documents relatifs à la création d'un organe représentatif national sont disponibles sur le site Internet du Commissaire à la justice sociale pour les Aborigènes et les insulaires du détroit de Torrès: http://www.hreoc.gov.au/social_justice/repbody/index.html.

Norvège, Suède et Finlande: les parlements samis
Les Samis sont les autochtones de la région *Sápmi*, c'est-à-dire l'extrême nord de l'Europe, qui englobe le nord de la Norvège, de la Suède et de la Finlande, jusqu'à la péninsule de Kola en Russie. La population samie est estimée à environ 60 000-70 000 individus, dont la majorité vit en Norvège.

Le *parlement sami* est un organisme de consultation représentatif, créé en Norvège, en Suède et en Finlande respectivement en 1987, 1992 et 1995 par la loi sur les Samis dans le but de permettre la consultation du peuple Sami concernant les questions qui le touchent directement. Le mandat et la régulation de cet organisme varient parfois grandement d'un pays à l'autre. On observe notamment l'existence de *«l'obligation de négocier»* examinée à l'article 9 de la loi finlandaise sur le parlement sami, qui démarque nettement cette loi des lois analogues adoptées en Norvège et en Suède. Les autorités finlandaises sont donc obligées de négocier avec le parlement sami «concernant toutes les mesures importantes et de grande envergure qui peuvent toucher directement et de manière spécifique le statut des Samis en tant que peuple autochtone». À l'inverse, il est simplement demandé aux autorités norvégiennes de donner la possibilité au parlement sami d'exprimer son point de vue, tandis que la loi suédoise ne se prononce pas sur cette question. En réalité, certains ont fait part de leur inquiétude concernant le fait que les parlements, bien qu'ils soient consultés, n'ont qu'une influence limitée sur les décisions finales, car on n'accorde pas suffisamment de poids à leur point de vue.

À cet égard, on observe que les *procédures de consultation adoptées en* Norvège ont contribué au renforcement du rôle du parlement sami de Norvège, qui a ensuite entamé des processus de consultation concernant, entre autres, la nouvelle loi sur les minéraux, la loi sur les ressources maritimes et la loi sur la biodiversité.

S. Errico, B. A. Hocking, «Reparations for Indigenous Peoples in Europe: the Case of the Sámi People», dans Lenzerini F. (ed.), Reparations for Indigenous Peoples. International and Comparative Perspectives (Oxford, 2008), p. 379;
IWGIA, The Indigenous World 2008, p. 27;
Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observations finales sur la Norvège, document de l'ONU réf. CCPR/C/NOR/CO/5, 25 avril 2006.

Philippines: l'organe consultatif des peuples autochtones
L'article 50 de la *loi sur les droits des peuples autochtones* de 1997 prévoit la création d'un *organe consultatif*, composé de chefs traditionnels, anciens et représentants des femmes et des jeunes des différents peuples autochtones. Cet organe est chargé de conseiller la Commission nationale sur les peuples autochtones (NCIP) concernant les problèmes, aspirations et intérêts des peuples indigènes. En 2003, la NCIP a adopté des *Directives pour la constitution et la mise en œuvre de l'organe consultatif*. Ces directives prévoient la création d'organes consultatifs au niveau national, régional et provincial puis, au besoin, au niveau des communautés afin de mener des consultations plus précises (article 12). L'organe consultatif doit, entre autres, «participer aux délibérations concernant les principales questions et les difficultés rencontrées par les peuples indigènes et donner son avis ou des recommandations concernant les mesures examinées par la commission». Cet organe a été créé en 2006.
Ordre administratif de la NCIP N° 1, sessions de 2003, 17 octobre 2003;
R. Stavenhagen, Rapport de mission aux Philippines, document de l'ONU référence E/CN.4/2003/90/Add.3, 5 mars 2003.

Le conseil consultatif des peuples autochtones de la communauté andine
La communauté andine est une organisation régionale créée afin de promouvoir la coopération et l'intégration commerciale entre ses membres, à savoir la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. Le 26 septembre 2007, le Conseil andin des affaires étrangères (un organe de la communauté andine auquel siègent les ministres des affaires étrangères boliviens, colombiens, équatoriens et péruviens) a créé le Conseil consultatif des peuples autochtones de la communauté andine. Le Conseil consultatif est conçu pour fournir des conseils relatifs à tout ce qui touche les peuples autochtones dans le

processus d'intégration, au niveau sous-régional, sur le plan politique, culturel, social et économique. Cet organe compte un délégué autochtone par État, choisi parmi les plus hauts rangs des organisations autochtones nationales, en fonction de procédures définies au niveau national. L'importance accordée aux recommandations émises par ce conseil n'est pas claire. De même, il reste à déterminer comment le conseil peut avoir un impact concret sur les décisions finales prises par la communauté andine concernant les questions qui touchent les peuples autochtones.
http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d674.htm

Inde: Conseil consultatif des tribus
La Constitution indienne autorise le Président à donner le statut de Zone répertoriée à n'importe quelle zone, qui sera ensuite régie par les annexes cinq et six de la même Constitution (article 244(i)). L'annexe cinq s'applique à tous les États, à l'exception des États du nord-est (Assam, Meghalaya, Tripura et Mizoram), qui sont régis par l'annexe six[11)].
L'annexe cinq prévoit la création d'un conseil consultatif des tribus dans chaque État comportant une zone répertoriée. Les conseils doivent compter environ 20 membres, dont les trois-quarts doivent être des représentants des tribus répertoriées, élus par l'assemblée législative de l'État. Le mandat de chaque conseil est de conseiller le gouverneur, à sa demande, sur les questions relatives à «la protection sociale et au développement des tribus répertoriées par l'État». En outre, il est prévu, entre autres questions, qu'aucun règlement concernant la transmission des terres par et entre les membres des tribus répertoriées, ainsi que l'attribution de terres à des membres de tribus répertoriées ne peut être édicté sans consultation préalable du conseil consultatif *des tribus. Constitution indienne: http://india.gov.in/govt/constitutions_india.php*

Guatemala: Commission paritaire sur les droits à la terre des peuples autochtones
Les peuples autochtones représentent environ la moitié de la population du Guatemala. La reconnaissance de leurs droits remonte à l'accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones, adopté en 1995 après plus de 30 ans de guerre civile. Cet accord prévoit la création d'une commission bipartite sur les droits à la terre des

11) Les États de Nagaland, Manipur, Sikkim et Arunachal Pradesh ne sont pas non plus régis par l'annexe cinq, mais par des dispositions spéciales de la Constitution.



autochtones, chargée de réaliser des études, de rédiger puis de soumettre des mesures appropriées relatives au problème des terres des peuples autochtones. Elle se compose de membres du gouvernement et d'autres issus des peuples autochtones. L'un des succès de cette commission fut la création d'un Fonds pour les terres (*Fondo de Tierras*) en 1999. Ce Fonds est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale relative à l'accès aux terres. Il doit notamment mener un programme de régularisation des droits de propriété sur les terres. Son conseil de direction est composé de représentants du gouvernement ainsi que de représentants des organisations autochtones et d'un représentant des syndicats paysans et de travailleurs agricoles. Le fonctionnement de ce fonds et les résultats obtenus auprès des peuples autochtones prêtent, néanmoins, à controverse.
http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ
Guatemala: Leyes y Regulaciones en Materia Indígena (1944-2001), Tome II, OIT, Costa Rica, 2002.
Fonds pour les terres: http://www.fontierras.gob.gt
Voir également R. Stavenhagen, Rapport de mission au Guatemala, document de l'ONU référence E/CN.4/2003/90/Add.2, 24 février 2003.

5.3.3. Participation aux organes élus

Les États impliquent les peuples autochtones dans les prises de décision de différentes manières. Certains ont introduit un système de *quotas* afin de garantir la présence d'un certain nombre de représentants autochtones dans les assemblées législatives nationales. Dans la même optique, certains États ont redéfini ou créé des circonscriptions électorales spéciales, afin de favoriser la présence des peuples autochtones dans les organes élus. Dans certains cas, les lois électorales et les règlements dérivés de ces lois ont été amendées afin de fournir aux peuples autochtones des moyens de participation directe aux élections publiques, en dehors du cadre des partis politiques.

Nouvelle-Zélande: participation des Maoris aux organes élus

Les circonstances historiques, la volonté politique et la lutte des Maoris ont mené à un taux de représentation relativement élevé des Maoris au parlement néo-zélandais. Des sièges sont réservés aux Maoris au parlement depuis 140 ans. Le nombre de sièges varie en fonction du nombre d'inscrits au registre des Maoris. Le système de représentation proportionnelle mixte permet aux candidats de se présenter soit par le biais de l'une des 69 circonscriptions électorales (dont 7 circonscriptions maories), soit au sein de la liste électorale prédéfinie d'un parti politique. Les électeurs maoris peuvent s'inscrire au registre électoral maori qui élit les 7 députés maoris ou au registre électoral général. Ces sièges réservés aux Maoris sont la preuve de la position singulière de ce peuple au sein de la société néo-zélandaise. En effet, ils peuvent ainsi choisir les personnes qui les représentent au parlement; ce qui contribue à garantir une représentation proportionnelle à leur nombre. Parallèlement, la possibilité pour les Maoris de s'inscrire au registre électoral général empêche toute mise à l'écart et pousse les partis politiques à prendre en compte le point de vue des Maoris lorsqu'ils élaborent leurs politiques.

La Nouvelle-Zélande a introduit le système de représentation proportionnelle mixte (RPM) en 1993. Depuis, le pourcentage de députés maoris siégeant au parlement a augmenté (il est de 17,3 %, c'est-à-dire 21 députés maoris sur 121 députés au total), si bien qu'il est désormais légèrement supérieur au pourcentage de Maoris dans la population néo-zélandaise (15,1 %). La RPM a permis l'élection de certains députés maoris qui n'auraient pas pu, sans cela, obtenir un siège. Cela a également permis au Parti maori, créé en 2004, d'entrer au parlement. Les partis placent les candidats Maoris dans le haut de leurs listes afin de s'attirer le soutien des électeurs maoris: 25 % des députés sur les listes électorales sont maoris. En outre, depuis l'introduction de la RPM, la participation des Maoris aux élections a augmenté, de même que l'implication des Maoris dans la vie politique nationale. Les récentes mesures en faveur des Maoris et les tous récents fonds supplémentaires du budget 2007 peuvent être attribués, en partie, à la représentation plus importante des Maoris et à leur plus grande visibilité sur la scène politique. De plus, le Parti maori est à l'origine de plusieurs actions en faveur des Maoris, notamment l'examen des activités d'exploitation menées par la société d'État Landcorp sur les terres maories et sa ferme opposition (en vain, jusqu'à présent) à l'adoption de projets de lois restrictifs pour les Maoris.

Les sièges réservés aux Maoris au parlement, associés au système de RPM, constituent un exemple de participation des peuples autochtones aux organes élus dans une mesure au moins égale aux autres franges de la population.

La représentation des Maoris au parlement n'a pas été



reproduite au niveau des gouvernements locaux: moins de 5 % des membres élus aux conseils municipaux sont des Maoris. *La loi de 2001 sur le conseil régional de la Baie de Plenty* (responsabilisation des circonscriptions maories) et *la loi sur les gouvernements locaux* permettent aux autorités locales de créer des circonscriptions maories. Cependant, très peu de conseils ont choisi de le faire. De manière générale, le désengagement des Maoris dans la vie politique locale et le manque de volonté politique entravent toujours lourdement la représentation équitable des Maoris au sein des gouvernements locaux. Heureusement, la consultation des Maoris concernant les décisions qui les touchent au niveau local a augmenté.
Dr Alexandra Xanthaki, Good Practices of Indigenous Political Participation: Maori Participation in New Zealand Elective Bodies, OIT, 2008.

Népal: participation au processus de réforme constitutionnelle

En avril 2008, le Népal a organisé l'élection des députés devant siéger à l'Assemblée constituante (AC), chargée de rédiger la nouvelle constitution du pays. Ces élections faisaient partie d'un processus de paix qui mettait fin à 10 ans de conflit armé au Népal. L'échéance des élections a été repoussée à trois reprises car les partis politiques et certains groupes de la population se querellaient, d'où la nécessité d'organiser les élections de façon à ce qu'elles débouchent sur une assemblée largement représentative de la forte diversité de la population népalaise. Finalement, le pays a choisi un système selon lequel chaque citoyen devait voter deux fois: la première fois dans le cadre d'un scrutin «ouvert» pour un candidat individuel et la seconde dans le cadre d'un scrutin «proportionnel» pour un parti politique. Les votes pour les listes du scrutin proportionnel ont ensuite été répartis par chaque parti en fonction de listes définies au préalable, afin d'obtenir un ensemble de candidats proportionnellement représentatif de la composition ethnique du pays. C'est ainsi que 120 candidats autochtones ont été élus par scrutin proportionnel - ce qui correspond approximativement à la proportion d'autochtones de la population totale. En outre,

82 candidats autochtones ont été élus par scrutin direct et 16 autres ont été nommés séparément. Au total, 218 députés autochtones siègent à présent à l'AC, sur un total de 601 députés. Cela représente, de loin, la plus forte proportion de députés autochtones qui n'ait jamais été élue au sein d'un organe politique national au Népal.

Malgré les progrès en matière de représentation des autochtones à l'AC, de nombreux militants autochtones affirment que le pays n'est pas parvenu à mettre en place la consultation et la participation des autochtones de manière cohérente. Cette critique se rapporte à divers aspects du problème. Tout d'abord, les représentants autochtones ont été élus quasi exclusivement par le biais des partis politiques qui conservent le droit de les en exclure. Les députés autochtones de l'AC étant moins instruits et moins expérimentés en termes de politique nationale, on peut douter de leur capacité à adopter des positions fermes concernant les questions autochtones. Au sein des partis, les hommes et les femmes politiques autochtones font rarement partie des organes décisionnels malgré leur représentation proportionnelle à l'AC. Certains militants ont également protesté contre la façon dont les candidats ont été sélectionnés, affirmant que les partis politiques avaient gardé le contrôle du processus au lieu de permettre aux communautés autochtones de choisir elles-mêmes leurs représentants.

Le problème concernant la participation des peuples autochtones au processus de l'AC n'a pas uniquement trait à leur représentation, mais également au mécanisme de consultation. Lors de sa visite au Népal en novembre 2008, le professeur James Anaya, le rapporteur spécial de l'ONU sur la situation de droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, a soulevé la question de la consultation au sein du processus de l'AC auprès du gouvernement. Il a insisté sur «la nécessité de développer des mécanismes supplémentaires dans le processus constitutionnel destinés à consulter directement les peuples autochtones, par l'intermédiaire de représentants qu'ils auront eux-mêmes choisis et conformément à leurs propres processus décisionnels, ainsi que l'exigent les normes internationales auxquelles le Népal adhère».

La question de la participation des peuples autochtones au processus d'AC est, actuellement, en cours d'examen par les cours népalaises; 20 organisations autochtones ayant déposé une plainte auprès de la Cour suprême. Elles affirment que le processus d'AC actuel ne respecte pas leurs droits de consultation et de participation aux termes de la Constitution provisoire népalaise, de la convention N° 169 de l'OIT, de l'ICERD (Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale) et de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones. Le 1er mars, la Cour suprême a adressé une assignation en justification au gouvernement concernant cette question. L'affaire est toujours en cours.
Lama, Mukta S, Népal, publication annuelle 2009 de l'IWGIA, Copenhague, Danemark (à paraître); Communiqué de presse du HCDH, «UN expert urges action on Nepal's commitment to indigenous peoples' rights», 02/12/08.

Kenya: représentation au sein des organes élus
Au Kenya, les dirigeants traditionnels ne sont pas officiellement reconnus. Le pays compte seulement 210 circonscriptions parlementaires, dont les frontières sont déterminées par la commission électorale kenyane, sans prendre en compte la nécessité de garantir la représentation de toutes les communautés au niveau





national. L'élection des députés de l'assemblée nationale et des membres des conseils locaux est basée sur le scrutin universel et sur le recours à des représentants, lorsque des communautés sont minoritaires dans une région donnée. En l'absence de dispositions express et de mesures spéciales concernant leur représentation, les peuples et minorités autochtones demeurent exclus. Le tribunal de première instance a constaté cette situation dans le cadre de l'affaire *Rangal Lemeiguran et al., contre le Procureur général et al.* (Affaire Ilchamus). La communauté Ilchamus a demandé à ce que le tribunal constitutionnel (tribunal de première instance) déclare que la probabilité pour un candidat ilchamus d'être élu en tant que député au parlement, dans la circonscription telle qu'elle est actuellement, est tellement faible que cela revient en fait à leur dénier la possibilité d'être représentés à l'assemblée nationale (comme c'est le cas depuis quarante ans). Les Ilchamus ont affirmé que cela était contraire à leurs droits fondamentaux, à la liberté d'expression et à la liberté de conscience, protégés par l'article 70 de la Constitution kenyane. Ils ont donc demandé à ce qu'une circonscription électorale soit créée de manière à pourvoir à leurs besoins et aspirations.
Ils ont également requis la nomination d'un de leurs représentants au parlement afin de pouvoir exposer leurs préoccupations.
Dans une décision historique, le tribunal de première instance a jugé que les minorités, comme les Ilchamus, ont le droit de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique publique et d'exercer une influence à cet égard; qu'elles ont le droit d'être représentées par des personnes appartenant à leur propre groupe social, culturel et économique. Pour qu'un système politique soit véritablement démocratique, celui-ci doit permettre aux minorités de parler pour elles-mêmes, d'exposer leurs problèmes spécifiques, de demander réparation. Cela permet d'asseoir une démocratie délibérative sur une base solide. Cette décision a été annoncée comme marquant un tournant positif dans le processus de reconnaissance des droits des autochtones par le système judiciaire kenyan.
Voir: http://www.kenyalaw.org
Étude de cas réalisée par Naomi Kipuri.

5.3.4. Participation aux gouvernements locaux

La question de la participation au niveau local est prise en charge dans le cadre de récents processus de décentralisation des États, qui consistent à redonner certains pouvoirs aux autorités régionales et locales. Dans certains cas, ces processus ont été accompagnés de la reconnaissance de certains domaines d'autonomie pour les peuples autochtones. Dans d'autres cas, les communautés autochtones sont reconnues comme des divisions territoriales au sein de l'organisation administrative de l'État. L'État a alors la possibilité de reconnaître les organisations sociales et politiques des communautés autochtones.

Panama: unités territoriales spéciales



L'article 5 de la Magna Carta de Panama affirme que la loi peut créer des divisions politiques régis par des régimes spéciaux. À cet égard, Panama comporte cinq unités territoriales spéciales qui bénéficient d'une indépendance administrative et sont gérées par des conseils généraux, traditionnels, régionaux et locaux. Ils sont régis par leurs traditions et coutumes propres et prennent eux-mêmes les décisions. Cependant, ces ces dernières ne peuvent être contraires à la Constitution ou à la législation panaméenne. Quant à l'État, il reconnaît les caractéristiques distinctives de la société indigène par rapport à la société nationale dominante. Les communautés autochtones se soumettent à certains intérêts de l'État en matière de souveraineté, de sécurité et d'utilisation des ressources afin d'obtenir les droits sur leur territoire d'origine. Les peuples autochtones prennent, eux-mêmes, la plupart des décisions qui les concernent sur le plan culturel, économique et politique. Ils veillent également au respect de leurs droits.

La région de Kuna Yala, d'une superficie de 5 500 km2, se situe au nord-est de Panama et est constituée de terres intérieures et de zones côtières. Elle est gouvernée par le conseil général de Kuna (CGK ou Onmaked Summakaled). Ce conseil représente la plus haute instance et est composé des conseillers locaux de 49 communautés, chacune représentée par un Saila. La région est gouvernée par trois chefs généraux (Caciques), élus par le CGK. Le CGK se réunit pendant 4 jours, tous les 6 mois. Outre les 49 Sailas qui représentent leurs communautés, la participation aux réunions du conseil est obligatoire pour les députés de l'assemblée nationale, le gouverneur régional, les représentants des 4 départements (corregimientos) et les directeurs régionaux de chaque institution établie dans la région. De plus, chaque communauté a l'obligation d'inclure une femme dans sa délégation. La participation des femmes a été approuvée par les Sailas, mais la plupart des dispositions de cet accord n'ont toujours pas été mises en œuvre par les communautés.
Parallèlement, le Conseil culturel de Kuna (Onmaked Namakaled) a été créé en 1971. Ce conseil, dirigé par les Sailas Dummagan de tradition Kuna, est chargé de soutenir et de diffuser la culture Kuna. Il n'est pas autorisé à traiter des questions d'ordre politique.

Le Conseil culturel de Kuna et le CGK sont hiérarchiquement supérieurs à toutes les autres organisations de Kuna ainsi qu'au gouvernement et aux institutions privées, tout en jouant un rôle de consultation et de coordination auprès d'eux. Tout organe souhaitant négocier ou mettre en œuvre un accord ou un projet, dans la région de Kuna Yala, doit se faire avec l'accord de ces autorités, dans la juridiction concernée.
http://www.oas.org/Juridico/MLA/sp/pan/sp_pan-int-text-const.pdf
Étude de cas réalisée par Myrna Cunningham.



VI. DROIT COUTUMIER, SYSTÈMES PÉNAUX ET ACCÈS À LA JUSTICE

6.1. COUTUMES ET DROIT COUTUMIER

De nombreux peuples autochtones et tribaux possèdent leurs propres us et coutumes, qui constituent leur droit coutumier. Celui-ci a évolué au fil du temps, permettant de préserver l'harmonie de leur société.
Bien souvent, afin d'appliquer ces us et coutumes, les peuples autochtones ont créé leurs propres structures institutionnelles, comme des organes ou des conseils judiciaires et administratifs. Ces organes appliquent des lois et des règlements afin de veiller au respect du droit coutumier. Le non respect de ce droit est souvent sanctionné et à chaque type de manquement au droit correspond, en général, une sanction spécifique.

Pour que l'application des droits des peuples autochtones, aux termes du droit international, soit effective, notamment leurs droits à la terre et aux ressources ainsi que les droits culturels, sociaux et économiques, il faut que leurs coutumes, leur droit coutumier et leurs systèmes juridiques soient reconnus et pris en compte, en particulier pour ce qui est des droits collectifs revêtant une importance fondamentale pour les peuples autochtones.

La convention N° 169 reconnaît le droit des peuples autochtones à posséder des coutumes et un droit coutumier qui leur sont propres. Elle affirme que ces coutumes et le droit coutumier doivent être pris en compte lors de l'application du droit national.

Convention N°169 de l'OIT, article 8
1. En appliquant la législation nationale aux peuples intéressés, il doit être dûment tenu compte de leurs coutumes ou de leur droit coutumier.
2. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de conserver leurs coutumes et institutions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international. Des procédures doivent être établies, en tant que de besoin, pour résoudre les conflits éventuellement soulevés par l'application de ce principe.



Aux termes de l'article 8, paragraphe 2 de la convention, seules les coutumes et les institutions contraires aux droits fondamentaux définis par le système juridique national et aux normes internationales relatives aux droits de l'homme sont exclues du principe exprimé à l'article 8, paragraphe 1. Cette disposition établit des critères d'exclusion cumulatifs: ces coutumes doivent être incompatibles avec (a) la législation nationale et (b) avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Par conséquent, les dispositions nationales qui sont incompatibles avec le droit international relatif aux droits de l'homme ne peuvent servir à justifier le fait de passer outre les coutumes d'un peuple autochtone pour appliquer la législation nationale. D'un autre côté, les coutumes autochtones ne peuvent être justifiées si elles ne respectent pas les droits fondamentaux de l'homme. C'est le cas, par exemple, des mutilations génitales sur les femmes[1)], qui sont réalisées dans certaines communautés autochtones suivant des pratiques coutumières, ou le rituel, prescrit par les normes culturelles, qui consiste à enterrer vivants les enfants handicapés ou ceux nés hors mariage.[2)]

L'article 34 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones réaffirme le principe énoncé à l'article 8, paragraphe 2 de la convention de l'OIT, selon lequel c'est le droit international relatif aux droits de l'homme qui décide des critères de validité des coutumes; et c'est également le droit international relatif aux droits de l'homme qui définit des *normes universelles minimales* concernant les droits et les libertés de l'homme en partant du principe de la dignité inhérente à l'homme. L'article 34 affirme que les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles et leurs coutumes, croyances, traditions, procédures ou pratiques particulières et, lorsqu'ils existent, leurs systèmes ou coutumes juridiques, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. En outre, l'article 35 de la déclaration affirme que les peuples autochtones ont le droit de déterminer les responsabilités des individus envers leurs communautés. Cette disposition se rapporte directement aux problèmes liés au droit coutumier, car il constitue une source précieuse permettant de décrire les droits et devoirs des personnes autochtones qui vivent au sein de communautés autochtones (Henriksen, 2008).

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Article 34

Les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles et leurs coutumes, spiritualité, traditions, procédures ou pratiques particulières et, lorsqu'ils existent, leurs systèmes ou coutumes juridiques, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Article 35

Les peuples autochtones ont le droit de déterminer les responsabilités des individus envers leur communauté.

La reconnaissance des coutumes et des systèmes juridiques des peuples autochtones dans la Constitution est une mesure importante dans le cadre de l'élaboration d'un régime juridique, qui consiste à y consacrer une place aux pratiques et au droit coutumier autochtones afin qu'ils puissent coexister avec le système juridique national. La reconnaissance et la prise en compte des coutumes et du droit coutumier par les autorités nationales dans le cadre des décisions stratégiques et de l'application des lois et règlements nationaux semblent dépendre de deux facteurs:

1. Le niveau général d'acceptation de la pluralité juridique au sein du système juridique national;

2. La question à propos de laquelle il est demandé de rendre une coutume ou le droit coutumier applicable.

En général, on observe que les coutumes et le droit coutumier autochtones sont plus facilement acceptés lorsqu'ils s'appliquent à des individus vivant au sein d'une communauté autochtone. Cela concerne le droit civil coutumier et divers rituels et coutumes religieux, culturels ou sociaux au sein des communautés. En revanche, il semble que les aspects collectifs du droit coutumier autochtone soient souvent considérés comme une «menace» pour les systèmes juridiques nationaux, au lieu que soit mise en avant leur précieuse contribution au développement de la pluralité juridique, qui est un préalable au multiculturalisme. Les coutumes et le droit coutumier autochtones sont moins volontiers pris

1) Pratique courante chez certains peuples indigènes, par exemple au Kenya et en Tanzanie.

2) (a) Hugo Marques, 2008, The Indian Child who was Buried Alive http://www.lifesitenews.com/ldn/2008/feb/08022604.html;
(b) Elisabeth O'Brien, 2007, Anthropology Professor says Tribal Killings of Disabled Babies should be Respected http://www.lifesitenews.com/ldn/2007/jul/07070403.html.



en compte, voire pas du tout, dans les questions qui touchent aux intérêts économiques de l'État ou des tiers, en particulier en ce qui concerne les droits coutumiers sur les terres, les territoires et les ressources (Roy, 2004, p. 305 à 312).

Néanmoins, le degré d'acceptation de la pluralité juridique, qui se mesure en fonction de son acceptation par l'État et de l'application des coutumes et du droit coutumier des peuples autochtones, témoigne d'une attitude sélective et pragmatique, et dépend principalement des intérêts économiques de la majorité de la population ou de certains secteurs de la communauté nationale (Henriksen, 2008).

6.2. DÉLITS ET SYSTÈMES PÉNAUX

La convention N° 169 affirme que les méthodes traditionnelles de répression, adoptées par les peuples autochtones, doivent être respectées et prises en compte dans le cadre de l'application du droit général.

Convention N° 169

Article 9

1. Dans la mesure où cela est compatible avec le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international, les méthodes auxquelles les peuples intéressés ont recours à titre coutumier pour réprimer les délits commis par leurs membres doivent être respectées.

2. Les autorités et les tribunaux appelés à statuer en matière pénale doivent tenir compte des coutumes de ces peuples dans ce domaine.

Article 10

1. Lorsque des sanctions pénales prévues par la législation générale sont infligées à des membres des peuples intéressés, il doit être tenu compte de leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles.

2. La préférence doit être donnée à des formes de sanction autres que l'emprisonnement.

Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, les États sont dans l'obligation de respecter les méthodes auxquelles les peuples autochtones ont recours, à titre coutumier, pour réprimer les délits et les crimes, dans la mesure où elles sont compatibles avec le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international. Cette disposition ne donne donc aucune légitimité aux méthodes de répression coutumières qui violent les droits de l'homme. L'autre critère énoncé à l'article 9, paragraphe 1, à savoir la compatibilité avec le système juridique national, ne se limite pas à la compatibilité du droit coutumier sur le fond, mais également à sa compatibilité par rapport à l'ensemble du système d'application de la justice dans le pays concerné.

De nombreux peuples autochtones continuent d'utiliser leurs méthodes traditionnelles pour sanctionner les infractions et les délits mineurs commis par leurs membres, sans intervention de l'État, tandis que les délits les plus graves sont généralement sanctionnés dans le cadre des procédures judiciaires nationales en vigueur. Toutefois, même dans les affaires où des délits commis par des personnes autochtones sont jugés dans le cadre des procédures judiciaires générales, les autorités et les tribunaux chargés de ces affaires doivent prendre en compte les coutumes du peuple autochtone concerné (article 9, paragraphe 2, cf. Henriksen, 2008).

Les membres des peuples indigènes sont souvent surreprésentés parmi les détenus et les cas de décès en garde à vue. En Australie, entre 1980 et 1997, au moins 220 Aborigènes sont décédés en garde à vue. Alors que les Aborigènes ne représentent que 1,4 % de la population adulte, ils constituent 25 % des décès en garde à vue dus, entre autres, à de mauvaises conditions d'emprisonnement, à des problèmes de santé ou au suicide. C'est le signe que les juges, les tribunaux et les responsables publics doivent s'efforcer de trouver des formes de sanction alternatives lorsqu'ils ont affaire à des contrevenants indigènes ou tribaux.[3)]

3) ILO Convention No. 169: A Manual, OIT, 2003.

6.3. ACCÈS À LA JUSTICE

La mise à l'écart des peuples autochtones dans la société se traduit souvent par un accès limité à la justice. Non seulement ils sont plus susceptibles d'être victimes de la corruption, d'exploitation sexuelle et économique, de violations de leurs droits fondamentaux au travail, de violences etc., mais les moyens dont ils disposent pour demander réparation sont limités. Bien souvent, les peuples autochtones connaissent mal les lois du pays et le système juridique national. Ils n'ont pas suffisamment d'instruction, ni de moyens financiers pour accéder à la justice. Il est fréquent qu'ils ne sachent ni lire ni parler dans la langue officielle utilisée dans le cadre des poursuites judiciaires. Ils peuvent éprouver une certaine confusion devant les tribunaux et aux audiences. Pour faire face à cette situation, l'article 12 de la convention stipule que les peuples autochtones doivent avoir accès au système juridique de façon à assurer le respect effectif de leurs droits et que, le cas échéant, les peuples autochtones doivent bénéficier des services d'un interprète au tribunal et dans le cadre de toutes poursuites judiciaires. Ainsi, ils sont en mesure de comprendre ce qui se passe, mais également de se faire comprendre.

Convention N°169 de l'OIT, article 12
Les peuples intéressés doivent bénéficier d'une protection contre la violation de leurs droits et pouvoir engager une procédure légale, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs, pour assurer le respect effectif de ces droits. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que, dans toute procédure légale, les membres de ces peuples puissent comprendre et se faire comprendre, au besoin grâce à un interprète ou par d'autres moyens efficaces.





Une démarche fonctionnelle visant à rendre la justice plus accessible

Le PNUD définit «l'accès à la justice» comme suit: «La capacité d'un individu à demander et obtenir une action en justice auprès d'institutions juridiques formelles ou informelles, conformément aux normes relatives aux droits de l'homme.»

En rapprochant l'accès à la justice du cadre plus général des droits de l'homme et du développement, le PNUD s'attache à la capacité des individus à demander réparation de deux façons: en se servant des droits de l'homme pour définir une fourchette minimale de revendications légitimes et en mettant en avant les mécanismes et les procédures juridiques d'examen de ces revendications. Ces mécanismes juridiques ne se limitent pas aux systèmes juridiques officiels et coutumiers. Il existe en effet divers autres mécanismes, comme les médias, les commissions parlementaires, … etc. L'accès à la justice est, donc, un processus qui doit être replacé dans un contexte spécifique et qui nécessite le renforcement des capacités de toutes les parties prenantes. Le PNUD a identifié les principales étapes de ce processus:

- Protection juridique (reconnaissance des droits au sein des systèmes juridiques; ce qui donne ensuite le droit de solliciter une action en justice auprès des mécanismes officiels ou traditionnels).

- Sensibilisation au fonctionnement du système juridique (les individus doivent avoir connaissance des recours juridiques possibles auprès des systèmes juridiques officiels ou traditionnels).

- Aide et conseil juridiques (accès à l'expertise nécessaire pour engager ou mener des poursuites judiciaires).

- Jugement (processus visant à choisir le type de réparation ou de compensation le plus adapté, réglementé par le droit formel dans le cadre d'un tribunal ou par les systèmes juridiques traditionnels).

- Mise en application (application des ordres, décisions et arrangements issus du jugement prononcé par une institution officielle ou traditionnelle).

- Société civile et veille parlementaire (surveillance et contrôle des systèmes juridiques).[4]

4) PNUD, Programming for Justice - Access for All. A Practitioner's Guide to a Human-Rights –Based Approach to Access to Justice, 2005.



6.4. APPLICATION CONCRÈTE: DROIT COUTUMIER

Amérique latine: reconnaissance du droit coutumier autochtone
En Amérique latine, l'intégration du droit coutumier autochtone au sein des systèmes juridiques nationaux a commencé à se développer dans les années 1990, afin de combler les lacunes d'institutions juridiques inefficaces et déplorables. Les États l'ont fait sous la pression d'organisations autochtones et pour se conformer aux exigences de la convention N° 169 de l'OIT, après l'avoir ratifiée.

La Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou et le Venezuela acceptent le principe de pluralité juridique dans leurs constitutions respectives, en reconnaissant le caractère multiculturel et multiethnique de leurs sociétés.
Donna Lee Van Cott, Legal Pluralism and Informal Community Justice Administration in Latin America. http://www.nd.edu/~cmendoz1/datos/papers/vancott.pdf

Équateur: reconnaissance de la pluralité juridique
En Équateur, un processus de reconnaissance de la pluralité juridique est en cours depuis 1998, année de sa ratification de la convention N° 169. La Constitution nationale de 1998 stipule que «les autorités des peuples autochtones exerceront des fonctions juridiques. Elles appliqueront des normes et des procédures destinées à résoudre les conflits internes conformément à leurs coutumes ou leur droit coutumier, dans la mesure ou cela n'est pas contraire à la Constitution et aux lois. La loi veille à ce que ces fonctions soient compatibles, avec celles du système judiciaire national.»

Cette reconnaissance sur le plan constitutionnel réaffirme la nature hétérogène des cultures et l'existence d'une pluralité juridique dans ce pays. Cela implique que, sur le même territoire, plusieurs systèmes légaux coexistent.

Malgré la ratification de la convention N° 169 et les amendements constitutionnels, l'Équateur n'est pas devenu un État multiculturel et pluraliste à part entière. En réalité, les systèmes juridiques autochtones sont discrédités par les juges et autres responsables juridiques,

qui considèrent les systèmes autochtones comme «figés», «archaïques» et «sauvages» et continuent d'agir comme si la société était caractérisée par une culture, une langue et un système judiciaire uniques. Ils ignorent donc la flexibilité et le dynamisme des systèmes autochtones contemporains, qui s'adaptent généralement à l'évolution des relations avec les intervenants extérieurs ainsi qu'aux changements au sein de leurs communautés.

Pour faire face à cette situation, le Conseil pour le développement des peuples et nationalités équatoriens (CODENPE) a signé un accord avec le bureau du procureur prévoyant la création d'un Service juridique autochtone. Des magistrats autochtones veillent au respect et à l'application du droit autochtone dans le cadre des poursuites judiciaires nationales dans lesquelles des peuples autochtones sont impliqués. Le CODENPE et la Cour suprême s'efforcent, ensemble, de nommer des juges autochtones lorsque ceux-ci doivent se prononcer dans des affaires pénales dans des provinces où travaillent des procureurs autochtones.
Lourdes Tiban, El derecho indígena y su relación con la justicia ordinaria
http://www.latinoamerica-online.info/2008/indigeni08_derecho.htm;
http://www.ecuanex.net.ec/constitucion.
Étude de cas réalisée par Brenda Gonzales Mena.

Bangladesh: reconnaissance du droit coutumier de la famille
Le cas du Bangladesh illustre combien la reconnaissance des systèmes juridiques autochtones varie en fonction du type des affaires traitées.

Le droit civil des personnes chez les peuples autochtones de la région bangladaise des Chittagong Hill Tracts (CHT), concernant le mariage, la succession et autres questions de ce type est régi par des us, coutumes et pratiques oraux. L'État accepte cet état de fait, car le droit coutumier de la famille, chez les différents peuples autochtones des CHT, n'entre généralement pas en conflit avec les autres lois et systèmes puisque la région dispose d'un gouvernement partiellement autonome, qui reconnaît le droit et la jurisprudence autochtone. Dans la pratique, le droit coutumier des personnes des peuples autochtones des CHT est régi par les institutions traditionnelles des CHT, comme les chefs de village, les meneurs et les chefs traditionnels ou «rajas».

Cependant, le statut juridique de ce droit coutumier, en ce qui concerne les terres et les ressources naturelles des CHT, est beaucoup plus contesté. Les droits coutumiers sur les terres et la forêt sont généralement seulement appliqués dans la mesure où ils n'entrent pas en conflit avec le droit national.
Raja Devasish Roy, 2004, Challenges for Juridical Pluralism and Customary Laws of Indigenous Peoples: The Case of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh; Defending Diversity: Case Studies (Ed. Chandra Roy), the Saami Council, pages 89-158;
Cas cité dans l'ouvrage de John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Kenya: acceptation sélective du droit coutumier
Au Kenya comme dans de nombreuses anciennes colonies britanniques, le droit coutumier est, dans une certaine mesure, reconnu: les constitutions de ces pays autorisent la reconnaissance légale du droit coutumier en matière d'adoption, de mariage, de divorce, de funérailles et de dévolution des biens suite à un décès. Le droit coutumier est également appliqué de manière limitée, dans la mesure où l'autorité des chefs locaux est reconnue, mais des structures parallèles ont été mises en place et destinées à éclipser et fragiliser les structures existantes. En même temps, la force et la validité des lois coutumières sont très affaiblies par la clause d'inconciliabilité, héritée des lois et traditions coloniales qui exige une cohérence entre le droit coutumier, toutes les lois écrites et la Constitution. Cette clause rend les lois coutumières acceptables seulement si elles ne sont pas inconciliables avec le droit écrit.

La mutilation génitale des femmes (MGF) est une pratique courante et profondément ancrée dans la culture de nombreuses communauté africaines, qu'elles soient autochtones ou pas. Dans ces sociétés, la MGF est un rite social de passage. Les filles qui n'ont pas subi cette mutilation sont considérées comme incomplètes et s'exposent à la stigmatisation. La MGF entraîne souvent des complications graves et durables et est considérée comme un acte de violence à l'égard des femmes ou, plutôt, des enfants de sexe féminin, et comme une violation des droits de l'homme.

Bien qu'aucune institution gouvernementale ne réalise plus d'excisions de filles au Kenya et que la loi N° 8 de 2001 sur les enfants l'interdise, la pratique de la MGF reste très répandue chez les Masaï et dans d'autres communautés. Cela est dû, en partie, aux mesures de préventions inadaptées déployées par les autorités pour protéger



les filles contre cette mutilation forcée. Du point de vue des droits de l'homme, cette coutume est inacceptable. L'État est donc obligé de veiller à ce qu'elle ne soit pas pratiquée, bien que ce phénomène puisse, dans certains cas, être défini comme une coutume autochtone.

À l'inverse, la clause d'inconciliabilité a souvent été utilisée pour réprimer des lois coutumières positives. Par exemple, les coutumes masaï qui régissent le droit à la terre et aux ressources sont peu reconnues ou prises en compte.
G. Nasieku Tarayia, 2004, Legal Perspectives of Maasai Culture, Customs and Traditions;
Defending Diversity: Case Studies (Ed. Chandra Roy), the Saami Council.
Étude de cas réalisée par Naomi Kipuri et John Henriksen.

Finlande, Norvège et Suède: reconnaissance des coutumes et du droit coutumier des Samis
En principe, les coutumes et pratiques coutumières samies sont applicables au sein des trois systèmes juridiques nationaux mais elles ne sont que très peu prises en compte dans le cadre des décisions politiques ou de l'élaboration et de l'application de la législation nationale.

L'article 9 de la convention nordique provisoire sur les Samis traite de la question des coutumes juridiques samies et affirme ce qui suit:
«Les États doivent témoigner du respect pour les conceptions du peuple Sami concernant le droit, les traditions juridiques et les coutumes. Conformément aux dispositions du premier paragraphe, les États doivent, lors de l'élaboration de législations, dans des régions où des coutumes juridiques samies peuvent exister, se renseigner sur l'existence de telles coutumes et, si leur existence est prouvée, évaluer la nécessité qu'ont ces coutumes d'être protégées ou incluses, de toute autre manière, dans la législation nationale. Les coutumes juridiques samies doivent également être prises en compte dans le cadre de l'application de la loi».
Cas cité dans l'ouvrage de John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Namibie: reconnaissance des instances traditionnelles
La Constitution namibienne reconnaît le droit coutumier et les instances traditionnelles comme faisant partie intégrante de son système juridique. La loi N° 25 de 2000, sur les instances traditionnelles, prévoit l'instauration d'instances traditionnelles composées de chefs ou dirigeants de communautés traditionnelles ainsi que de conseillers traditionnels. Ils sont chargés d'appliquer le droit coutumier et de régler les différends. Afin d'être reconnues, ces instances doivent déposer une candidature auprès de l'État. C'est donc au gouvernement que revient la responsabilité de reconnaître ou non les chefs traditionnels. Toutefois, le comité du CEDR, entre autres, a critiqué le manque de clarté des critères de reconnaissance des chefs traditionnels et le fait qu'aucune

institution, indépendante du gouvernement, n'ait été créée pour évaluer les demandes de reconnaissance. Cependant, certaines ONG voient la loi sur les instances traditionnelles comme une opportunité, pour les peuples autochtones, de participer plus concrètement aux prises de décisions, même si certains défis restent à relever. La pleine application de cette loi exigerait notamment la formation des peuples autochtones à l'administration et à la gestion.
Observations finales, CEDR, Namibie, août 2008, Document de l'ONU réf. CERD/C/NAM/CO/12
Constitution namibienne, loi sur les instances traditionnelles;
R Kappleca & WIMSA 'Civil Rights in Legislation and Practice: A Case Study from Tsunkwe District West, Namibia' in Hitchcock and D Vinding (eds) Indigenous Peoples Rights in Southern Africa, 2004, p.91.
Étude de cas réalisée par Naomi Kipuri.

Groenland (Danemark): un code pénal fondé sur le droit coutumier
Le Code pénal du Groenland se fonde en partie sur le droit coutumier des Inuits du Groenland. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les peines liées aux infractions criminelles, tandis que la culpabilité est déterminée en vertu de la loi pénale danoise.
Les peines d'emprisonnement ne sont applicables que dans le cadre de délits extrêmement graves ou lorsque cela est jugé nécessaire. Les peines individuelles sont, souvent, des avertissements, des amendes, des peines d'emprisonnement avec sursis et des travaux d'intérêt général. Il n'y a donc pas de centre de détention au Groenland mais uniquement des établissements correctionnels qui fonctionnent en nocturne. Dans la journée, les détenus peuvent quitter l'établissement correctionnel pour travailler, étudier ou s'adonner à d'autres activités telles que la pêche et la chasse.

Le système judiciaire groenlandais se démarque des systèmes judiciaires des autres pays dans bien des aspects. Par exemple, les juges de district, les assesseurs et les conseillers de la défense sont des citoyens profanes et non des juristes professionnels. Ce n'est que lorsqu'une affaire est portée devant la cour d'appel - le tribunal de première instance du Groenland, que des procureurs, juges et juristes professionnels prennent le relais.
Commission sur le système judiciaire groenlandais, rapport N° 1442/2004;
John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Philippines: institutions destinées à résoudre les conflits
La loi sur les droits des peuples autochtones reconnaît le droit des peuples autochtones à «utiliser leurs propres systèmes juridiques, institutions de résolution de conflits, processus ou mécanismes de renforcement de la paix et autres lois et pratiques coutumières au sein de leurs communautés respectives, dans la mesure où ils sont compatibles avec le système juridique national et avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme» (art. 15).
http://www.ncip.gov.ph/mandatedetail.php?mod=ipra





VII. TERRES ET TERRITOIRES

7.1. LA NOTION DE TERRES

La plupart des peuples autochtones entretiennent une relation particulière avec les terres et les territoires qu'ils occupent. C'est là que leurs ancêtres ont vécu et là que leur histoire, leurs connaissances, leurs modes de subsistance et leurs croyances se sont développés. Pour la plupart des peuples autochtones, le territoire a une valeur sacrée ou spirituelle qui va bien au-delà de l'aspect productif et économique de la terre. Comme le rappelle le rapporteur spécial de l'ONU, M. Martinez Cobo,
«Il est capital de connaître et de comprendre la relation spéciale, profondément spirituelle, que les peuples indigènes entretiennent avec leur terre, qui est essentielle dans leurs existences, croyances, coutumes, traditions et cultures […] Pour ces peuples, la terre n'est pas uniquement un bien qu'on possède ou qu'on exploite […]. Leur terre n'est pas un bien qui peut être acquis, mais un élément matériel dont on doit pouvoir jouir librement.» [1)]
L'importance centrale de la notion de terres et de territoires se reflète clairement dans la convention N° 169, qui comporte plusieurs dispositions expliquant les notions de terres et de territoires, de droits des peuples autochtones à la possession et à la propriété ainsi que le besoin d'identifier leurs terres, de protéger leurs droits et de répondre à leurs revendications territoriales.

L'axe central adopté par la **convention N° 169 de l'OIT** est le suivant:
Article 13
1. En appliquant les dispositions de cette partie de la convention, les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de cette relation.
2. L'utilisation du terme *terres* dans les articles 15 et 16 comprend le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière.

1) José R. Martínez Cobo, rapporteur spécial de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Study on the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations, document de l'ONU réf. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1, paragraphes 196 et 197.

Cela est réaffirmé à l'article 25 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, qui stipule que les peuples autochtone ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.

Pour la plupart des peuples autochtones, leur territoire est à la base de leur économie, leurs stratégies de subsistance, leurs institutions traditionnelles, leur bien-être spirituel et leur identité culturelle spécifique. Par conséquent, la perte de terres ancestrales menace leur survie même, en tant que communautés et peuples distincts. La notion de «terres» dont parle la convention englobe donc **l'ensemble du territoire** qu'ils utilisent, y compris les forêts, les rivières, les montagnes et les côtes maritimes, le sol et le sous-sol.

7.2. PROTECTION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET DE POSSESSION

Au vu de l'importance critique que revêtent pour les peuples autochtones leurs terres et territoires, la convention comporte plusieurs dispositions visant à protéger leur droit de propriété et de possession.





Convention N° 169 de l’OIT:

Article 14: 1. Les droits de propriété et de possession sur les terres qu’ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre, des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d’utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants.

2. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession.

3. Des procédures adéquates doivent être instituées dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples intéressés.

Article 17: 1. Les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés.

3. Les personnes qui n’appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l’ignorance de leurs membres à l’égard de la loi en vue d’obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

Article 18: La loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés, ou toute utilisation non autorisée de ces terres, et les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions.

Article 19: Les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples intéressés des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne:

a) l’octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdits peuples disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d’une existence normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique.

La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones traite, elle aussi, de la question très importante des terres et territoires:

Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones:

Article 26

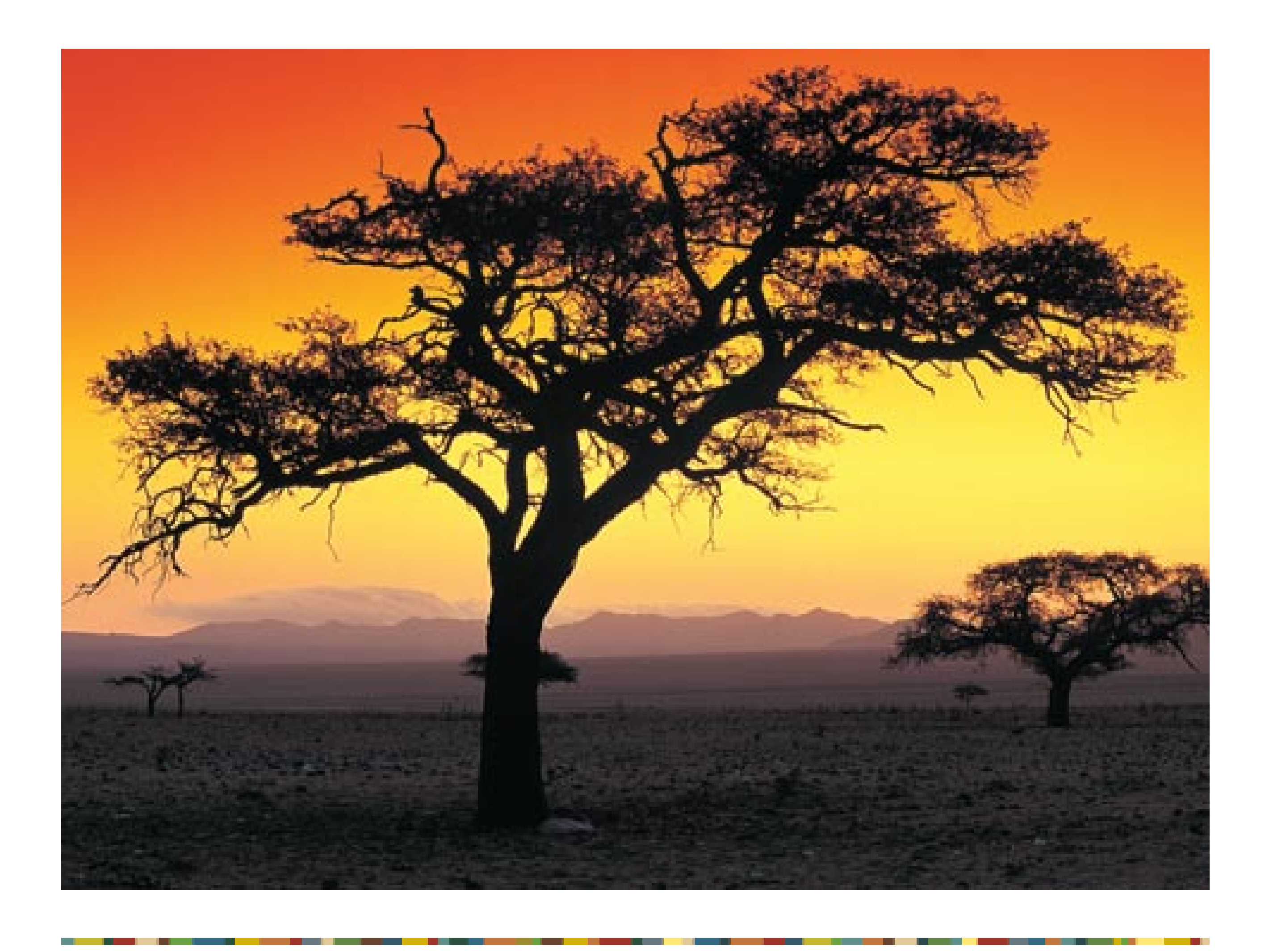
1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.

2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.

3. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.

Article 27

Les États mettront en place et appliqueront, en concertation avec les peuples autochtones concernés, un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, y compris ceux qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement, et de statuer sur ces droits. Les peuples autochtones auront le droit de participer à ce processus.



Partant du constat des évictions passées des peuples autochtones de leurs terres et territoires, du fait que leur mode de vie traditionnel dépend de la terre, de leur susceptibilité d'être privés de leurs terres et du fait que ces peuples occupent souvent les mêmes terres depuis très longtemps, la convention appelle à la prise de **mesures de sauvegarde** de leurs droits sur les terres qu'ils occupent. Conformément aux articles 14, 17, 18 et 19, ces mesures comportent les éléments suivants:

Reconnaissance du droit à la propriété et à la possession de terres occupées traditionnellement par des peuples autochtones, article 14, paragraphe 1. Les peuples autochtones ont le droit de propriété et de possession des terres qu'ils occupent traditionnellement. Il s'agit des terres sur lesquelles les peuples autochtones vivent depuis longtemps et qu'ils souhaitent transmettre aux générations futures. L'établissement des droits des peuples autochtones sur leurs terres est donc fondé sur l'occupation et l'utilisation traditionnelle de ces terres et non sur l'éventuelle reconnaissance légale officielle ou l'enregistrement de titres de propriété par les États, car l'occupation traditionnelle de ces terres confère «un droit à la terre, que ce droit soit ou non reconnu [par l'État]».[2]

L'article 7, paragraphe 1 de la convention N° 169 explique en outre que «les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et **les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière,** et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre».

Ainsi, comme le soulignent les instances de contrôle de l'OIT, la «convention ne se réfère pas uniquement aux zones occupées par les peuples indigènes mais également au «processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie […] et [aux] terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière».[3]

De même, l'article 26, paragraphe 3 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones stipule que les États, lorsqu'ils accordent reconnaissance et la protection juridiques à ces terres, territoires et ressources, doivent le faire dans le respect des coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés. Par conséquent, l'identification de ces terres, territoires et ressources ainsi que la définition de l'étendue des droits liés à ces terres et ressources, ne peuvent être uniquement fondées sur les notions légales et les traditions auxquelles l'État adhère et qui entrent souvent en conflit avec celles des peuples indigènes. La Cour suprême du Belize a déclaré que l'article 26 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples indigènes exprime un principe général du droit international concernant les droits des peuples indigènes sur les terres et les ressources.[4]

Les terres des peuples autochtones peuvent parfois inclure des terres dont ils ont récemment été privés ou des terres qui ont été occupées par ces peuples depuis un temps plus récent (souvent suite à leur éviction des terres qu'ils occupaient précédemment). Comme l'expriment les instances de contrôle de l'OIT, «le fait que les droits sur les terres sont ultérieurs à l'époque coloniale n'est pas un facteur déterminant. La convention a été rédigée de façon à reconnaître les droits sur les terres occupées traditionnellement, mais elle étend son champ d'application à de nombreux autres cas en déclarant que les peuples indigènes ont des droits sur les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière».[5]
Le droit de propriété et de possession comporte un aspect individuel et un aspect collectif. La notion de terres englobe les terres qu'une communauté ou un peuple utilise et protège dans leur ensemble. Cela inclut également les terres utilisées et possédées individuellement, par exemple là où un foyer ou une habitation sont installés.

2) Commission d'experts, 73e session, 2002, Observation, Pérou, publiée en 2003, paragraphe 7

3) Conseil d'administration, 282e session, novembre 2001, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Colombie, GB.282/14/3.

4) Cour suprême du Belize, Réclamation N° 171 (2007) et Réclamation N° 172 (2007), cas cité dans l'ouvrage de John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008

5) Conseil d'administration, 276e session, novembre 1999, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Mexique, GB.276/16/3, paragraphe 37.



Souvent, des droits individuels sont définis au sein d'un territoire appartenant à la collectivité. Cependant, les instances de contrôle ont exprimé leur inquiétude concernant les cas ou les terres collectives sont transformées en propriétés individuelles. Elles affirment que: *«L'expérience de l'OIT auprès des peuples indigènes et tribaux a montré que lorsque des terres indigènes collectives sont partagées et attribuées à des individus ou à des tiers, l'exercice de leurs droits par les communautés indigènes s'en trouve généralement affaibli, et celles-ci finissent en général par perdre toutes ou la majeure partie de leurs terres, ce qui réduit les ressources que les peuples indigènes avaient à leur disposition lorsqu'ils possédaient leurs terres de manière collective».*[6)]

Droits sur les terres qui ne sont pas occupées exclusivement par un peuple autochtone (article 14, paragraphe 1)

Les terres peuvent également être **partagées** entre plusieurs communautés ou même différents peuples, qui jouissent de droits complémentaires sur une zone donnée. Cela est plus particulièrement le cas des zones de pâturage, de chasse, de pêche, de cueillette et des forêts, qui peuvent être utilisées conjointement par des gardiens de troupeaux nomades, des chasseurs, des agriculteurs itinérants par rotation ou en fonction des saisons. Dans d'autres cas, certaines communautés peuvent avoir des droits sur certains types de ressources dans l'enceinte d'un territoire commun, car elles ont développé des modes de subsistance complémentaires. Ces droits non exclusifs sur les terres sont également définis en fonction de l'occupation traditionnelle de ces terres.

6) Conseil d'administration, 273e session, novembre 1998, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Pérou, GB.273/14/4, paragraphe 26. Voir également les commentaires relatifs aux revendications territoriales de la communauté de Thulé (chapitre 1.4).

Identification et sauvegarde des zones appartenant aux peuples autochtones (article 14.2)

Afin de sauvegarder véritablement les droits des peuples autochtones sur leurs terres, les gouvernements doivent mettre en place des procédures qui permettent d'identifier les terres des peuples autochtones et d'élaborer des mesures de sauvegarde de droits de propriété et de possession autochtones. Ces procédures peuvent prendre des formes diverses. Dans certains cas, elles comprennent un travail de démarcation et d'émission de titres, tandis que dans d'autres cas cela peut aller jusqu'à la reconnaissance d'accords d'autonomie gouvernementale ou de régimes de cogestion (voir les exemples de l'autonomie gouvernementale du Groenland et la loi sur le Finnmark, aux rubriques 4.2 et 7.5).

Le plus important est que le processus d'identification et de sauvegarde des terres fasse partie d'une action

gouvernementale coordonnée et systématique visant à garantir le respect de l'intégrité des peuples autochtones et à ce que des consultations appropriées soient menées concernant les mesures proposées.

La plupart du temps, la régularisation de la propriété des terres est une tâche complexe dans laquelle plusieurs parties sont impliquées et qui se déroule en plusieurs étapes, notamment l'adoption de lois, la définition de procédures adéquates et la création de mécanismes institutionnels chargés de la mise en œuvre des mesures et de trancher entre les revendications territoriales concurrentes. Bien qu'elles admettent que la régularisation de la propriété des terres soit un processus de longue haleine, les instances de contrôle de l'OIT ont également recommandé l'adoption de mesures de transition, au cours de ce processus, destinées à protéger les droits des peuples autochtones sur leurs terres en attendant la résolution définitive du problème.[7)]

7) Conseil d'administration, 299e session, juin 2007, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Guatemala, GB.299/6/1, paragraphe 45.

Création de mécanismes de résolution des revendications territoriales

Il est quasiment inévitable que le processus de régularisation de la propriété et de la possession de terres donne lieu à des revendications territoriales concurrentes. Dans la plupart des cas, ces conflits apparaissent entre des communautés autochtones et des communautés non autochtones ou des individus, mais il arrive aussi qu'ils surgissent entre différentes communautés autochtones. Par conséquent, il est très important de mettre en place des procédures adéquates de résolution de ces revendications territoriales, qui prennent en compte les principes fondamentaux de consultation et de participation des peuples autochtones aux prises de décision concernant l'élaboration desdites procédures. Comme le font remarquer les instances de contrôle de l'OIT, la création de ces mécanismes de résolution des revendications territoriales est également un moyen de prévention des violences.[8)]

À cet égard, l'article 27 de la déclaration de l'ONU affirme que les États sont dans l'obligation de reconnaître les

8) Conseil d'administration, 289e session, mars 2004, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Mexique, GB.289/17/3, paragraphe 134.



droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources et de statuer sur ces droits. En outre, l'article 26, paragraphe 3 de la déclaration affirme que les États doivent accorder reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources, dans le respect des coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.

Reconnaissance des procédures coutumières de transmission des terres au sein des communautés
La convention déclare que les peuples autochtones ont le droit de transmettre des terres d'une génération à l'autre, conformément aux coutumes de leur communauté.

Protection contre les abus et les entrées non autorisées sur les terres
Au vu des cas d'abus dans lesquels des terres appartenant à des peuples autochtones ont été obtenues d'eux par la ruse ou par la force, la convention prévoit que les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées d'entrer sur ces terres pour leur profit personnel si elles ne disposent pas de la permission des autorités appropriées, de même qu'elles doivent être empêchées de s'approprier les terres de ces peuples autochtones de manière frauduleuse ou malhonnête.

Octroi de terres supplémentaires lorsqu'elles sont insuffisantes
La croissance démographique, la dégradation de l'environnement et beaucoup d'autres facteurs peuvent créer le besoin, pour un peuple autochtone, d'occuper des terres supplémentaires et ainsi assurer sa subsistance.

7.3. DÉPLACEMENT

Étant donné l'importance cruciale que revêtent leurs terres et territoires pour les peuples autochtones, il est évident qu'un déplacement forcé ou non volontaire peut avoir des conséquences graves, non seulement sur leur économie et leurs stratégies de subsistance, mais également sur leur survie même en tant que cultures distinctes dotées de langues, d'institutions et croyances, elles aussi, distinctes.

L'article 16 de la convention N° 169 traite spécifiquement du déplacement des peuples autochtones.



Convention N°169 de l'OIT, article 16:
1. Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent.
2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace.
3. Chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister.
4. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou, en l'absence d'un tel accord, au moyen de procédures appropriées, ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées.
5. Les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait.

- Le premier principe fondamental énoncé au paragraphe 1 de l'article 16 de la convention, est que **les peuples indigènes ne doivent pas être expulsés des terres qu'ils occupent.** Il s'agit du principe de base qui doit être appliqué dans des circonstances normales.

- Cependant, certaines circonstances exceptionnelles peuvent rendre leur déplacement inévitable. Le paragraphe 2 de l'article 16 déclare que le déplacement doit être effectué **à titre exceptionnel.** Dans un avenir proche, cela pourrait être le cas, par exemple, de certaines communautés insulaires et de gardiens de troupeaux qui sont gravement touchées par les effets du changement climatique planétaire.

- Pour garantir la gestion de ces situations dans le respect des droits et de l'intégrité des peuples indigènes, le paragraphe 2 de l'article 16 stipule que le déplacement ne peut avoir lieu qu'avec **le consentement préalable de ces peuples, donné librement et en connaissance de cause.** L'expression «consentement donné librement et en connaissance de cause» signifie que les peuples indigènes concernés comprennent parfaitement les raisons et les conséquences du déplacement et qu'ils l'acceptent de plein gré. Bien entendu, ils ne peuvent accorder leur consentement qu'après avoir reçu des **informations claires et précises** comportant tous les éléments et les chiffres pertinents.

- Si les peuples indigènes refusent le déplacement mais que celui-ci demeure inévitable, l'article 16, paragraphe 2, prévoit qu'il ne doit avoir lieu qu'à l'issue de **procédures appropriées** établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des **enquêtes publiques** donnant aux peuples intéressés la possibilité d'exposer réellement leur point de vue.

- Le paragraphe 3 de l'article 16 stipule qu'après leur déplacement, les peuples doivent avoir le **droit de retourner** sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement cessent d'exister. Par exemple, s'ils sont partis à cause d'une guerre ou d'une catastrophe naturelle, ils doivent pouvoir retourner sur leurs terres une fois les choses rentrées dans l'ordre.

- Le paragraphe 4 de l'article 16 stipule que si le déplacement de ces peuples devient permanent, ils doivent recevoir des **terres de qualité et de statut juridique au moins égaux** à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement, par exemple en termes de potentiel agricole des terres et de reconnaissance légale de ces terres comme leur appartenant. Ainsi, si des peuples indigènes ne peuvent pas retourner sur leurs terres, par exemple parce que ces terres ont été inondées, un plan de relogement et de réhabilitation de ces peuples

doit être élaboré. S'ils le souhaitent, ces peuples indigènes peuvent accepter d'autres formes d'indemnisation pour la perte de leurs terres.

- Enfin, le paragraphe 5 de l'article 16 stipule que les peuples indigènes ont le droit d'être **intégralement indemnisés** de toute perte ou de tout dommage subi du fait de leur déplacement, comme la perte de leur logement, de leurs biens, des soucis de santé dus au changement de climat, …etc.

La **Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones** comporte, dans l'article 28, des dispositions analogues concernant les réparations, la restitution et les indemnisations:

1. Les peuples autochtones ont droit à réparation, par le biais, notamment, de la restitution ou, lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.
2. Sauf si les peuples concernés en décident librement d'une autre façon, l'indemnisation se fait sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique, ou d'une indemnité pécuniaire ou de toute autre réparation appropriée.

7.4. OBSERVATIONS DES INSTANCES DE CONTRÔLE DE L'OIT: DROITS SUR LES TERRES ET LES TERRITOIRES

Pérou: conversion de terres communautaires en bien individuel
En 1998, une loi a été promulguée concernant la région côtière du Pérou, qui autorisait les membres individuels d'une communauté à décider de la cession de terres communautaires. Cette loi passait donc outre le pouvoir de décision de l'assemblée générale de la communauté, qui constitue la plus haute instance décisionnelle des communautés.

Dans ses conclusions, le comité tripartite chargé d'examiner ce cas a estimé que ce n'était pas le rôle de l'OIT de décider s'il est préférable pour un peuple autochtone spécifique de posséder des terres de manière individuelle ou collective, mais que la convention N° 169 rappelle l'importance spéciale que revêt pour les peuples autochtones la relation qu'ils entretiennent avec leurs terres ou territoires et en particulier les aspects collectifs de cette relation. D'après le comité, l'expérience acquise au fur et à mesure de la mise en œuvre de la convention a montré que la perte de terres communautaires porte souvent atteinte à la cohésion et à la viabilité du peuple concerné. Le comité a ensuite signalé que:
C'est la raison pour laquelle, au cours des débats sur la convention, de nombreux délégués se sont prononcés en faveur de l'inaliénabilité des terres possédées par les indigènes, et notamment des terres communautaires. Dans une décision adoptée de justesse, la Commission de la Conférence a décidé que l'article 17 serait dicté par le raisonnement qui sous-tend d'autres parties de la convention, selon lequel les peuples indigènes et tribaux doivent décider eux-mêmes de leurs priorités en ce qui concerne le processus de développement (article 7), et chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher, elles doivent être prises en accord avec les institutions représentatives des peuples intéressés (article 6).

Dans ses observations finales concernant ce cas, le comité a remarqué que:
En l'espèce, le gouvernement a, semble-t-il, décidé de privilégier la possession individuelle de la terre et, ce faisant, il a supprimé la possibilité d'une participation des institutions de la communauté au processus décisionnel, ce qui est contraire à la convention. Le comité note que, au dire du gouvernement, cette forme de possession individuelle de la terre est plus productive et que le gouvernement n'a fait que réglementer une pratique existante. Que cela soit conforme ou non aux désirs des peuples intéressés, le comité n'a trouvé aucune indication du fait que les peuples indigènes ont été consultés sur cette question comme le prescrit la convention.
Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution de la convention N° 169 de l'OIT, soumis en 1997, GB.270/16/4.

Colombie: occupation traditionnelle
Dans le cadre de l'examen d'une réclamation concernant



l'octroi d'un permis d'exploitation à une compagnie pétrolière pour mener des activités de prospection sur le territoire du peuple autochtone Awa sans sa consultation préalable, la commission d'experts de l'OIT a pris note du fait que le gouvernement avait appliqué le critère de la «présence de manière régulière et permanente des communautés indigènes» sur ces terres pour juger de l'impact que ce projet pourrait avoir sur les communautés concernées.

Le puits d'exploration prévu se situe au centre des terres ancestrales des Awas, mais à 1,7 kilomètres des frontières officiellement reconnues de la réserve. En conclusion, la commission a estimé que l'occupation de la zone par le projet de puits d'exploration aurait un impact sur les communautés de cette région, notamment les communautés awas.

La commission rappelle que les *«droits des [peuples indigènes] de propriété et de possessions sur les terres qu'ils occupent traditionnellement»*, affirmés à l'article 14, paragraphe 1 de la convention N° 169, ne correspondent pas forcément au critère de *«présence de manière régulière et permanente»* utilisé par le gouvernement. Ainsi, la commission rappelle que la *«convention ne se réfère pas uniquement aux zones occupées par les peuples indigènes mais également au «processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie […] et [aux] terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière (article 7, paragraphe 1)».*

La commission a donc conclu que *«Le fait qu'il existe un projet de prospection ou d'exploitation à proximité immédiate des limites officiellement reconnues de la réserve des peuples intéressés relève sans conteste de la convention.»*
Conseil d'administration, 282e session, novembre 2001, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Colombie, GB.282/14/3.

7.5. APPLICATION CONCRÈTE: TERRES ET TERRITOIRES

Bolivie: émancipation grâce aux droits sur les terres
Le territoire des peuples Ese Ejja, Tacana et Cavineño se trouve dans le nord de la l'Amazonie bolivienne. Cette zone est très reculée et éloignée du centre politique du pays. Elle n'abrite quasiment aucune institution publique. Depuis longtemps, les ressources naturelles de cette région (produits ligneux et non ligneux comme le caoutchouc et les noix) ont été exploitées par des intervenants extérieurs, en fonction des tendances du marché mondial. Les peuples autochtones ont souffert de l'exclusion, de la domination de ces exploitants et de l'ignorance de leurs droits. La plupart ont été exploités comme travailleurs non rémunérés, notamment par le biais de pratiques telles que le travail forcé et la servitude pour dette. Ceux qui n'ont pas été victimes de ces pratiques ont été forcés de se reloger dans des zones encore difficiles d'accès, ce qui a entraîné une fragmentation de leur société et a fait surgir des conflits entre des groupes



autochtones. Plus d'un siècle passé à subir la domination d'un modèle social, économique, culturel et politique étranger a affaibli les institutions des peuples autochtones et réduit leurs capacités, mais cela n'a pas mené à leur élimination.

L'émergence, dans les années 1990, de mouvements et d'organisations indigènes autour de revendications territoriales a conduit à d'importants changements sur le plan politique et juridique. En 1991, la Bolivie a ratifié la convention N° 169, ce qui a entraîné un nombre de réformes juridiques, dont la réforme constitutionnelle de 1994, qui reconnaît et renforce les droits collectifs institués par la convention. L'article 171 de la nouvelle Constitution a accordé aux peuples indigènes la propriété de leurs terres communautaires d'origine (TCO) et le droit d'utiliser durablement les ressources naturelles qui s'y trouvent. Autre conséquence de la ratification de la convention, la loi de 1996 sur la réforme agraire a reconnu les droits collectifs des peuples indigènes sur leurs territoires, ainsi que le droit coutumier indigène et les normes indigènes de distribution, redistribution et d'utilisation des terres.

Les réformes ont été suivies de mesures sur le long terme et à grande échelle visant à démarquer et à émettre des titres de propriété pour les TCO; ce qui, après dix ans, a débouché sur la reconnaissance juridique de plus de 500 communautés «paysannes» (voir la rubrique 1.4) et de 10 TCO dans le nord de l'Amazonie. Cette reconnaissance a eu un impact considérable pour ces communautés sur le plan politique, juridique, social et économique.

C'est à cette période que les peuples Ese Ejja, Tacana et Cavineño, par l'intermédiaire de l'Organisation indigène de la région de l'Amazonie bolivienne (CIRABO), ont demandé l'émission d'un titre de propriété collectif sur leur territoire (TCO). Leurs TCO ont été reconnues légalement au moyen de deux titres de propriété émis l'un après l'autre, en 2001 et en 2005. La surface totale des TCO est de 407 584 hectares et les titres appartiennent collectivement aux 28 communautés qui habitent ce territoire, soit une population totale de 3 594 habitants (en 2000).

Le processus de reconnaissance juridique des TCO réunit diverses parties et comprend plusieurs étapes, notamment la sensibilisation, le renforcement des capacités, des procédures juridiques et administratives et un travail de démarcation, sur place. Ce processus a également entraîné une confrontation avec l'élite locale, régionale et nationale, qui contrôlait cette zone auparavant. À l'inverse, pour les peuples Ese Ejja, Tacana et Cavineño, le processus d'émission des titres a donné naissance à de nouvelles aspirations en termes de relations sociales, économiques, culturelles et politiques. L'octroi de ces titres a été un véritable tournant, amenant des améliorations évidentes:

«La terre appartenait à des employeurs privés et nous, les familles autochtones, travaillions comme «siringueros» [personne chargée de saigner les arbres pour en extraire le caoutchouc], nous vivions là jusqu'à notre mort. Nous étions complètement à la merci de nos employeurs, car

ils pensaient être propriétaires de ces terres et que nous n'étions rien d'autre que leurs employés» [9)]

«Ils ne nous reconnaissaient pas en tant qu'indigènes, ils voulaient que nous nous présentions comme des paysans, mais nous avons refusé, nous voulions être identifiés en tant que communauté autochtone. Nous nous sommes donc alliés avec nos frères Tacana et Cavineño pour leur demander de reconnaître nos droits. Désormais, nous gérons notre territoire, nous en sommes les propriétaires, nous décidons de l'utilisation de nos ressources naturelles, tout en conservant nos cultures»[10)]

Ces peuples Ese Ejja, Tacana et Cavineño évoluent vers une Autonomie indigène, telle que la conçoit la Constitution bolivienne de 2009, fondée sur l'utilisation et la gestion de leur territoire et liée à une vision globale de leur avenir en matière d'identité, de pratiques culturelles, de rituels, de croyances et de système d'administration et de gestion territoriale.
Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS): Impactos sociales, económicos, culturales y políticos de la aplicación del Convenio No. 169 de la OIT, a través del reconocimiento legal del Territorio Multiétnico II, a favor de los pueblos indígenas Ese Ejja, Tacana y Cavineño en el norte amazónico de Bolivia,OIT, 2009.

9) Témoignage lors d'un atelier dans la communauté tacana de San Salvador, 2007.

10) Entretien avec Antenor Monje M, chef Ese Ejja, novembre 2007.

Norvège: la loi sur le Finnmark

En avril 2003, le gouvernement norvégien a soumis à l'assemblée nationale un projet de loi sur le Finnmark, relatif aux droits sur les terres du comté de Finnmark. Ce projet de loi a été fortement critiqué et rejeté par le parlement sami et par divers organes et organisations samis. Selon eux, le projet de loi n'était pas conforme au droit international, notamment à l'article 14 de la convention N° 169 de l'OIT. Le gouvernement n'aurait pas non plus consulté de manière appropriée le parlement sami au cours de l'élaboration de cette loi.

L'assemblée nationale s'est mise en lien direct avec le parlement sami au sujet du contenu de cette loi sur le Finnmark, dès que de sérieux doutes se sont fait jour quant à la conformité du projet de loi et du processus qui lui était associé avec les normes internationales.

En 2004, le Comité permanent pour la justice, de l'assemblée nationale, a entamé un dialogue avec le parlement sami et le conseil du comté de Finnmark. Ce processus a débouché sur un accord concernant le contenu de la loi sur le Finnmark entre l'assemblée nationale et le parlement sami. De plus, en 2005, le gouvernement et le parlement sami ont signé un accord concernant les procédures de consultation entre les autorités publiques et le parlement sami, afin d'éviter que ce cas de figure ne se reproduise.



Le contenu de la loi sur le Finnmark tel qu'il a été approuvé par l'assemblée nationale et le parlement sami peut se résumer à ce qui suit:
La loi sur le Finnmark confie environ 95 % du comté de Finnmark (environ 46 000 km^2) à un nouvel organisme appelé Domaine de Finnmark. Auparavant, cette région appartenait à l'État norvégien.

L'objectif de cette loi est de faciliter la gestion des terres et des ressources naturelles dans le comté de Finnmark de manière viable pour l'environnement, dans l'intérêt des habitants du comté et en harmonie, particulièrement, «avec la culture samie et l'élevage des rennes». Cette loi est fondée sur la reconnaissance juridique du droit du peuple indigène sami à utiliser et posséder ce territoire, étant donné qu'ils utilisent ces terres et leurs ressources naturelles, y compris leurs ressources en eau, depuis très longtemps.

Une commission et un tribunal ont été créés dans le but d'identifier plus précisément comment les terres et les ressources du Finnmark sont utilisées et à qui elles appartiennent, en fonction des coutumes établies et de l'usage immémorial. Aux termes de l'article 3 de la loi sur le Finnmark, l'application de cette loi doit se faire conformément à la convention N° 169 de l'OIT et au droit international relatif aux peuples autochtones et aux minorités. L'article 3 de cette loi déclare que c'est la convention N° 169 de l'OIT qui prévaut en cas de conflit entre la convention et les dispositions de ladite loi.
John Henriksen, The Finnmark Act (Norway), a Case Study. OIT, 2008.

Ouganda: droits sur les territoires ancestraux
Comme dans la plupart des autres pays d'Afrique, le droit ougandais confie la gestion des ressources naturelles à l'État. Les Benets, une petite communauté de chasseurs-cueilleurs qui vit dans le nord-est du pays, ont été expulsés de la forêt qu'ils habitaient lorsque celle-ci a été classée zone protégée. Les Benets ont porté plainte auprès du tribunal de première instance, affirmant qu'ils étaient ainsi privés de leur territoire ancestral et dépourvus de moyens de subsistance. Le 27 octobre 2005, le tribunal de première instance ougandais a déclaré que «les membres de la communauté Benet sont des habitants indigènes historiques des zones qui ont été classées zone naturelle protégée ou parc national». Le tribunal a décidé que cette zone devrait être déclassée et que les Benets ont «le droit de demeurer dans lesdites zones, d'y pratiquer l'agriculture et de poursuivre les mêmes activités en paix».
http://www.actionaid.org/uganda
Alliance foncière ougandaise (Uganda Land Alliance): http://www.ulaug.org

Inde: terres et territoires
La Constitution indienne de 1949 comporte des dispositions visant à protéger les droits des peuples



autochtones sur leurs terres.

- L'article 371A est une disposition spéciale pour l'État du Nagaland, dont la population se compose principalement de peuples autochtones nagas. Aux termes de cet article, aucune loi relative à la *possession et à la transmission de terres et de ressources* et votée par le parlement indien ne sera en vigueur dans l'État du Nagaland.
- De même, l'article 371G déclare que les lois votées par le parlement indien et relatives à la *possession et à la transmission de terres* ne sont pas en vigueur dans l'État du Mizoram.

La Constitution indienne comporte douze annexes, qui précisent le domaine de compétence, les pouvoirs, l'autorité et les responsabilités des divers organes administratifs. Les annexes cinq et six traitent de l'administration des zones tribales.

L'**annexe cinq** se rapporte à l'administration et au développement des zones tribales et à l'instauration de conseils consultatifs tribaux, chargés de fournir des conseils concernant la protection sociale et le développement des tribus répertoriées. Entre autres avantages, cela permet aux gouverneurs des États d'élaborer des règlements concernant, par exemple, la transmission des terres par les membres des tribus répertoriées et entre eux. Cela empêche la transmission de terres à des tiers et protège les peuples autochtones contre l'aliénation de leurs terres.

L'**annexe six** établit l'administration des zones tribales dans les États d'Assam, Meghalaya, Mizoram et Tripura sous forme de districts autonomes ou de régions autonomes (abritant différentes tribus répertoriées). L'annexe charge les conseils de district d'élaborer des lois applicables à *«toutes les zones de la région concernée»* et les conseils régionaux d'élaborer des lois concernant *«la répartition, l'occupation, l'utilisation ou le morcellement des terres, la gestion des forêts, l'utilisation des canaux et cours d'eau dans l'agriculture, y compris l'agriculture itinérante»*.[11)]

La **loi de 2006 sur les tribus répertoriées et autres habitants traditionnels de la forêt (reconnaissance des droits sur les ressources forestières)**, ci-après la loi sur les droits sur les ressources forestières, a marqué un véritable tournant dans la lutte des peules autochtones pour leurs terres.

11) Annexe six, paragraphe 3.1.



Cette loi vise à réparer les injustices commises par le passé, concernant la protection des terres forestières, au temps où la présence de communautés vivant dans la forêt, des peuples autochtones pour la plupart, n'était pas prise en compte. Aux termes des précédentes lois sur les ressources forestières, les habitants de la forêt étaient considérés comme des occupants illégaux ou des intrus.[12)] La loi actuelle reconnaît les droits de ces communautés et de ces individus, notamment le droit de posséder, de vivre sur et de cultiver des terres forestières, ainsi que de posséder certains produits forestiers secondaires. Les habitants de la forêt ont également le droit de sauvegarder, de renouveler et de préserver la forêt communautaire. Outre le droit de bénéficier de la biodiversité, ils ont le droit collectif de conserver leurs savoirs traditionnels. Cette loi reconnaît également les régimes fonciers communautaires, qui sont garantis par une procédure partant de la plus petite unité d'administration, le Gram Sabha ou assemblée villageoise. Dans le cadre de projets de déplacements, le relogement des ayant-droits sur les ressources forestières ne peut avoir lieu qu'avec le consentement préalable écrit du Gram Sabha, donné librement et en connaissance de cause.

Ces lois et mesures ont donc été créées spécifiquement pour les peuples autochtones. Bien qu'elles soient limitées à certains domaines, elles permettent, dans une large mesure, de protéger les droits des peuples autochtones sur leurs terres.
http://tribal.nic.in/actTA06.pdf.
Étude de cas réalisée par Chonchuirinmayo Luithui.

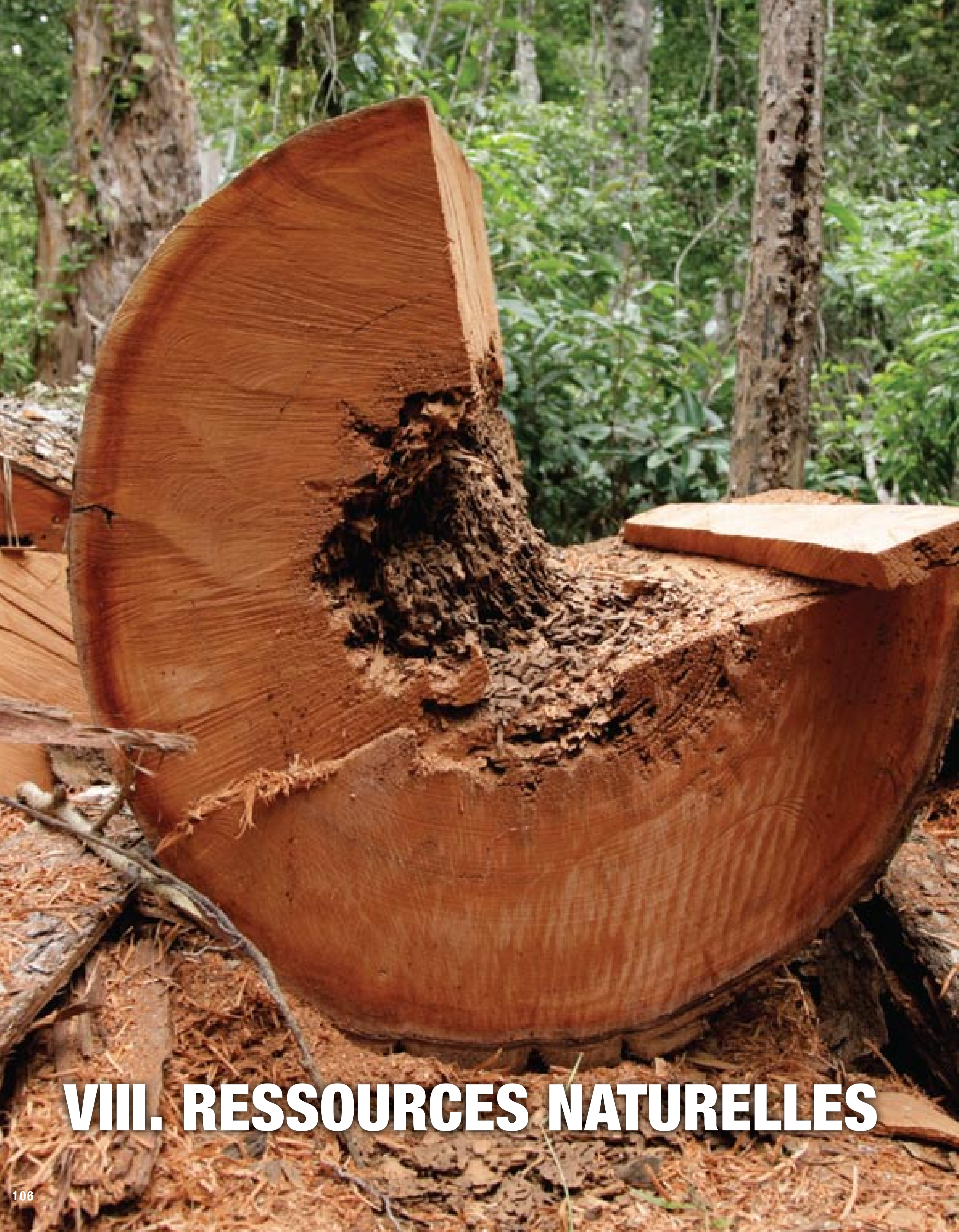
Nicaragua: la communauté des Awas Tingni
Les Awas Tingni sont les membres d'une communauté Sumo-Mayangna dans l'une des régions autonomes du nord des Caraïbes nicaraguayennes. En décembre 1993, le gouvernement national a accordé un permis d'exploitation forestière à une société privée sur le territoire revendiqué par les Awas Tingni, étant donné qu'ils occupent traditionnellement ces terres. Cette affaire a été examinée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme en août 2001. Des négociations ont eu lieu, débouchant sur la signature, en 2004, d'un accord qui prévoyait le versement d'une partie des profits à la communauté et dans lequel le gouvernement s'engageait à identifier définitivement les terres traditionnelles de la communauté et d'émettre les titres correspondants. Un deuxième permis accordé par le gouvernement à une autre société a été annulé par la Cour suprême du Nicaragua. À l'issue d'un processus long et complexe, la démarcation des terres des Awas Tingni et l'émission des titres de propriété correspondants se sont achevés en 2009.

Le Nicaragua a répondu à la demande d'émission de titres sur les terres et territoires autochtones et ethniques sur la côte est du Nicaragua en adoptant la loi 445 en 2003. Cette dernière entérine les droits proclamés dans les traités internationaux signés par l'Angleterre et le Nicaragua lorsque le territoire Moskitia a été rattaché au Nicaragua en 1894. Cette même loi applique les dispositions de ces traités internationaux ainsi que les dispositions de la Constitution de 1987. Elle constitue un instrument juridique spécifique destiné à réglementer la démarcation des terres des peuples autochtones et des communautés ethniques ainsi que l'émission des titres correspondants.

La difficulté principale rencontrée au cours du processus de démarcation est le manque de financement de la part de l'État. Cela signifie que le processus de démarcation et d'émission de titres progresse lentement.
http://www.manfut.org/RAAN/ley445.html
Étude de cas réalisée par Myrna Cunningham.

Panama: loi foncière
Une grande partie des terres occupées par les communautés autochtones de Panama, par le passé et de nos jours, se trouve en dehors des zones reconnues comme territoires autochtones. Depuis l'adoption de la loi 411 en 2008, les biens ou les terres des familles autochtones, situés en dehors des zones définies (voir la rubrique 5.3.4), ont été reconnus car ces familles redoutaient à tout moment d'être délogées. Par exemple, les communautés Emberá-Wounan (environ 40 au total) n'étaient pas reconnues, ni donc protégées par les lois précédentes. Ces communautés ont désormais formé une assemblée générale des terres communautaires. Cette assemblée constitue, pour ces communautés, une organisation représentative traditionnelle dont les membres sont choisis de manière légitime par les individus appartenant à ces communautés.
Étude de cas réalisée par Myrna Cunningham.

12) C'est le cas de la loi de 1927 sur les droits sur les ressources forestières, la loi de 1972 sur la protection des zones naturelles et la loi de 1980 sur la protection des forêts.



VIII. RESSOURCES NATURELLES

8.1. DROITS SUR LES RESSOURCES NATURELLES, DROIT DE CONSULTATION, DROITS AUX BÉNÉFICES ET À DES INDEMNITÉS

La reconnaissance des droits des peuples autochtones sur les ressources naturelles est fortement liée à leurs droits sur les terres et territoires (voir le chapitre VII). C'est pourquoi la convention N° 169 pose comme principe fondamental le droit des peuples autochtones sur les ressources naturelles qui se trouvent sur leurs terres, notamment le droit de participer à leur utilisation, à leur gestion et à leur sauvegarde.

> **Convention N° 169 de l'OIT:**
> Article 15.1: Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources.

La convention précise, donc, que les peuples autochtones ont des **droits sur les ressources naturelles** dont sont dotés leurs territoires, notamment le droit de participer à l'utilisation, à la gestion et à la sauvegarde de ces ressources. La définition de base de ces ressources englobe les ressources renouvelables et non renouvelables telles que le bois, les poissons, l'eau, le sable et les minerais.

Toutefois, il n'est pas rare que les constitutions des États affirment que seul l'État est propriétaire des minerais et autres ressources. L'article 15, paragraphe 2, constate cet état de fait mais stipule que les peuples autochtones ont le droit d'être consultés, de participer aux profits dégagés par l'exploitation de ces ressources et d'être indemnisés pour les dommages subis du fait de cette exploitation.



> **Convention N° 169 de l'OIT:**
> *Article 15.2:* Dans les cas où l'État conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités.

On peut trouver de nombreux exemples de conflits générés par des activités de prospection ou d'exploitation de minerais ou de ressources souterraines sur les terres de peuples autochtones. Dans ce type de situation, l'article 15, paragraphe 2, de la convention N° 169 cherche à concilier les intérêts des différentes parties en reconnaissant les droits détaillés ci-après aux peuples indigènes. En outre, il convient de noter que ce sont les gouvernements concernés qui sont chargés de veiller au respect de ces droits et non les sociétés privées ou les entités autorisées à mener des activités de prospection ou d'exploitation.

Droit à être consultés avant que soient engagées des activités de prospection ou d'exploitation des ressources naturelles sur leurs terres
Au cours de la phase de consultation, les peuples autochtones doivent pouvoir faire part de leurs préoccupations. Par exemple, ils peuvent avancer des arguments contre l'extraction des ressources ou expliquer pourquoi certaines zones doivent être épargnées dans un souci de préserver l'environnement, parce que cela affecterait des sites sacrés, causerait une pollution, des problèmes sanitaires, une perte de moyens basiques de subsistance, …etc. Étant donné que les activités de prospection et d'exploitation sont souvent des processus de longue haleine et que les sociétés reçoivent des permis pour des périodes de 30 à 50 ans, il importe de souligner que l'obligation de consultation ne s'applique pas uniquement lorsqu'il est décidé d'octroyer ou non un permis de prospection ou d'exploitation, mais aussi, en

général, à tous les aspects du processus qui touchent les peuples autochtones.[1] À cet égard, l'article 15 doit être lu conjointement avec les articles 6 et 7 de la convention, qui exigent la consultation des peuples autochtones et leur participation à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des plans de développement qui les touchent directement (voir également le chapitre V sur la consultation et la participation).

.

Droit de faire évaluer l'impact des activités de prospection et d'exploitation
L'article 15, paragraphe 2, stipule que les peuples autochtones doivent être consultés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés par des activités de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. Cet article doit être interprété à la lumière des articles 6 et 7, paragraphe 3, de la convention, qui précisent que l'impact social, spirituel, culturel et écologique des activités de développement sur les peuples indigènes doivent être évalués, en coopération avec les peuples intéressés, et que les conclusions de ces études doivent être utilisées comme critères fondamentaux de concrétisation de ces activités. En outre, l'article 7, paragraphe 4 stipule que les gouvernements, en collaboration avec les peuples indigènes, doivent prendre des mesures destinées à **protéger et à sauvegarder l'environnement** sur leurs territoires. Plusieurs institutions et organismes ont élaboré des directives concernant ces travaux d'évaluation, qui stipulent, entre autres, qu'il est nécessaire de prendre en compte le savoir des peuples autochtones, de veiller à leur participation tout au long du processus, de tenir compte de la question de l'égalité des sexes et d'intégrer au processus le renforcement des capacités.

Droit de bénéficier des profits tirés de l'exploitation et de l'utilisation des ressources naturelles
Les peuples autochtones ont le droit de recevoir une part des profits générés par les activités de prospection ou d'exploitation de ressources naturelles sur leurs terres. Le partage des profits peut prendre différentes formes. Il peut notamment être basé sur des accords spécifiques avec chaque communauté, sur des accords négociés entre l'État et un territoire doté de l'autonomie gouvernementale ou sur l'utilisation du montant des taxes et des profits pour financer des projets de développement spécifiques en faveur des peuples autochtones.

1) Voir GB.282/14/2, cas cité à la rubrique 8.2

Droit de recevoir des indemnités pour les préjudices subis du fait des activités de prospection et d'exploration des ressources naturelles
Malheureusement, les activités de prospection et d'exploitation peuvent avoir un impact négatif sur l'environnement, la santé, les institutions sociales et les moyens de subsistance des peuples autochtones. Si c'est le cas, le paragraphe 2 de l'article 15 précise que les peuples indigènes doivent être indemnisés de façon équitable.

Les dispositions de la convention N° 169 sont réaffirmées par la **Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones**, qui stipule que:

Article 32:
1. Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources.
2. Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.
3. Les États mettent en place des mécanismes efficaces visant à assurer une réparation juste et équitable pour toute activité de cette nature, et des mesures adéquates sont prises pour en atténuer les effets néfastes sur les plans environnemental, économique, social, culturel ou spirituel.

8.2. OBSERVATIONS DES INSTANCES DE CONTRÔLE DE L'OIT: RESSOURCES NATURELLES

Les instances de contrôle de l'OIT ont examiné un grand nombre de réclamations alléguant l'absence de consultation des peuples autochtones dans le cadre de projets de prospection ou d'exploitation de ressources naturelles. Les cas suivants illustrent les difficultés



auxquelles de nombreux pays sont confrontés dans le cadre de l'application des droits des peuples autochtones à cet égard.

Équateur: consultation concernant l'exploitation de ressources naturelles

En 1998, le gouvernement équatorien a signé un contrat avec une compagnie pétrolière Arco relatif à l'exploitation pétrolière d'une zone englobant 70 % d'un territoire d'une superficie de 150 000 hectares appartenant à la Fédération indépendante du peuple shuar d'Équateur (FIPSE), un groupement de dix associations représentant environ 5 000 personnes.

Bien que le pétrole soit une ressource sur laquelle le gouvernement possède des droits inaliénables et que la compagnie pétrolière agisse au nom du gouvernement, le plaignant a déclaré que les membres de la FIPSE n'ont pas été informés de la signature d'un contrat relatif à l'extraction des hydrocarbures dans le sous-sol de ce territoire et qu'ils n'ont été consultés à aucun moment concernant ce contrat.

En 1998, la FIPSE, réunie en assemblée extraordinaire, a décidé d'interdire toutes négociations individuelles entre des membres ou des communautés et la compagnie pétrolière. Elle a également déclaré que «toute tentative de la compagnie pétrolière d'initier de telles négociations serait considérée comme une violation de l'intégrité du peuple shuar et de ses organisations et comme une violation de [leurs] droits tels qu'ils sont reconnus dans la Constitution [équatorienne] et dans la convention N° 169 de l'OIT». Le plaignant a fait valoir que cette déclaration publique de la FIPSE n'a pas été respectée et que la compagnie pétrolière a tenté de semer la division parmi les organisations locales, de créer de faux comités pour la coordination des activités pour discréditer les organisations autochtones auprès de l'opinion publique. Il a également indiqué que le gouvernement a violé les dispositions de la convention N° 169 en signant, après la déclaration publique de l'assemblée de la FIPSE, un accord entre les responsables d'Arco et certains membres de la FIPSE, censé approuver les activités de prospection et d'exploitation sur le territoire shuar.

En guise de réponse, le gouvernement a déclaré que les consultations requises aux termes de la convention N° 169 n'étaient pas applicables, puisque l'accord avec la compagnie pétrolière a été signé le 27 avril 1988 et que l'Équateur n'a ratifié la convention que le 15 mai 1998. Le gouvernement a donc estimé que les dispositions de la convention n'étaient pas applicables aux événements auxquels le plaignant se référait, en vertu du principe de non rétroactivité du droit. Le gouvernement a fait





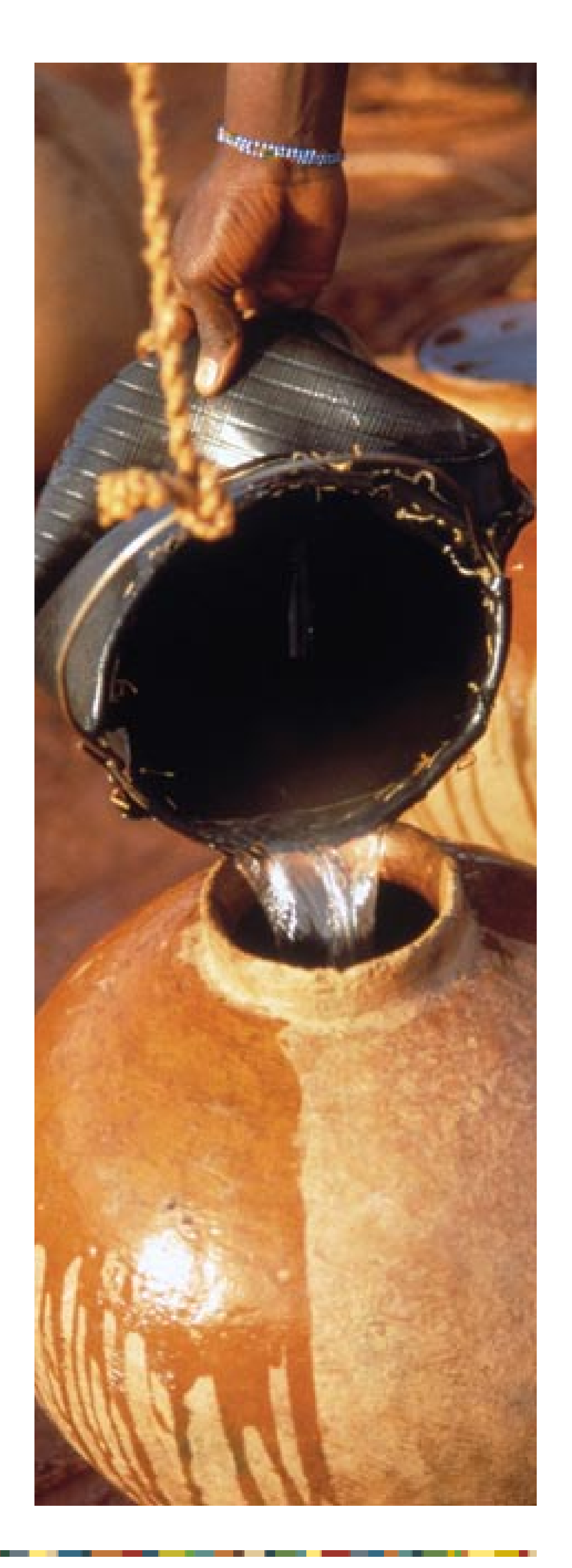
remarquer que la Constitution ainsi que la loi sur les hydrocarbures témoignent de sa volonté de sauvegarder les droits des peuples autochtones. Il a mentionné les contributions économiques et autres avantages qui compensent les dommages parfois causés à l'environnement par les compagnies pétrolières.
Le gouvernement a également estimé que selon lui, les projets de prospection et d'exploitation d'hydrocarbures sont des moteurs de la croissance économique et qu'ils servent donc les intérêts du pays en termes de développement. Il s'est déclaré préoccupé par le fait que la région amazonienne de l'Équateur abrite à la fois la population autochtone la plus dense et les plus importants gisements potentiels d'hydrocarbures, une ressource qui appartient à l'État. Le gouvernement a également précisé que les accords de coopération signés entre Arco et trois des associations appartenant à la FIPSE sont restés caducs, parce que d'autres associations membres de la FIPSE les ont désapprouvés.
Dans sa réponse, le comité tripartite de l'OIT a constaté que la législation de beaucoup de pays établit que les droits sur les ressources du sous-sol appartiennent à l'État. La convention reconnaît ce principe juridique. Toutefois, elle *«précise que l'État, en administrant ces ressources, a l'obligation de consulter les peuples indigènes et tribaux qui pourraient être affectés avant d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources situées dans les territoires indigènes.»*

Le comité a affirmé que les dispositions de la convention n'ont pas d'effet rétroactif mais que certains des faits décrits dans la réclamation sont liés à des activités ultérieures à l'entrée en vigueur de la convention en Équateur, le 15 mai 1999. Bien que la convention N° 169 n'avait pas été ratifiée au moment de la signature du contrat de participation liant le gouvernement à la compagnie pétrolière, le comité observe que *«la situation créée par la signature de ce contrat persiste. En outre, l'obligation de consulter les peuples intéressés ne s'applique pas uniquement à la signature de contrats: elle a un caractère général dans le contexte de l'application des dispositions de la convention».*
Le comité a estimé que *«l'esprit de consultation et de participation est la pierre angulaire de la convention N° 169 et qu'il est à la base de toutes les dispositions de cet instrument».*

Le comité a souligné qu'il est pleinement conscient *«de la difficulté de régler les conflits relatifs aux droits sur la terre, y compris les droits de prospection et d'exploitation des produits du sous-sol, notamment lorsque s'opposent des intérêts et des points de vue distincts, en l'occurrence les intérêts que représentent les gisements d'hydrocarbures du point de vue économique et pour le développement et, d'autre part, les intérêts culturels, spirituels, sociaux et économiques des peuples indigènes qui vivent dans les zones où se trouvent ces gisements».*

Le comité a estimé que *«la consultation des peuples*

indigènes qui pourraient être affectés par la prospection ou l'exploitation des ressources naturelles suppose l'établissement d'un véritable dialogue fondé sur la communication, la compréhension, le respect mutuel, la bonne foi et le désir sincère de parvenir à un accord. Une simple réunion d'information n'est pas conforme aux dispositions de la convention. En outre, l'article 6 exige que la consultation soit préalable, ce qui implique que les peuples intéressés participent le plus tôt possible au processus, y compris la réalisation des études d'impact sur l'environnement. Dans le cas d'espèce, le projet a été établi avant l'entrée en vigueur de la convention en Équateur mais, depuis son entrée en vigueur, le gouvernement a l'obligation de consulter les peuples intéressés pour toute activité liée à l'application de la convention».



Selon le comité, l'article 6 *«n'exige pas que la consultation préalable aboutisse à un accord, mais implique que les peuples intéressés aient la possibilité de participer librement, à tous les niveaux, à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des mesures et programmes qui les touchent directement, à partir de la date d'entrée en vigueur de la convention dans le pays».*

Vu la poursuite des activités autorisées par le contrat de participation, le comité a estimé que le gouvernement était tenu de consulter les communautés autochtones à partir de l'entrée en vigueur de la convention, afin de permettre à ces communautés de participer à leur propre développement économique, social et culturel.
De plus, le comité a souligné que *«le principe de représentativité est un élément essentiel de l'obligation de consultation».* Il a pris note du fait *«qu'il peut être difficile, dans bien des cas, de déterminer qui représente telle ou telle communauté. Néanmoins, sauf consultation adéquate des institutions et organisations indigènes et tribales véritablement représentatives des communautés touchées, la procédure ne répond pas aux exigences de la convention».*

Dans ce cas d'espèce, le comité a estimé que *«non seulement une organisation indigène manifestement représentative des peuples intéressés [...] n'a pas été consultée, mais que les consultations qui ont eu lieu l'ont exclue malgré la déclaration publique de la FIPSE interdisant toute négociation de ses membres […] avec la compagnie [pétrolière]».* Le comité a rappelé que *«l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 6 dispose que les gouvernements doivent 'mettre en place les moyens*

permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin'. Le comité [a estimé] de ce fait que toute consultation entreprise à l'avenir à propos du bloc 24 devra tenir compte de la déclaration précitée de la FIPSE».
Conseil d'administration, 282e session, novembre 2001, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Équateur, GB.282/14/2.

8.3. APPLICATION CONCRÈTE: RESSOURCES NATURELLES

Congo: consultation et participation concernant l'exploitation forestière
Dans le cadre de la certification de l'Unité forestière d'aménagement (UFA) de Kabo (nord du Congo), la Congolaise industrielle du bois (CIB) a engagé un processus de consultation et de participation des populations indigènes Mbendzele et Bangombe de la région concernant la situation géographique et l'arpentage des assiettes annuelles de coupe (AAC).

Étant donné que ces peuples autochtones semi-nomades vivent d'ordinaire dans la forêt, la CIB a embauché des membres de la communauté autochtone de Kabo dans ses équipes de travail, afin qu'ils l'aident à délimiter et à identifier les sites, arbres et autres zones de la forêt qui sont sacrés ou qui représentent une richesse à protéger car ils sont nécessaires à leur survie sur le plan économique.

La population a donc participé activement à la sauvegarde de son environnement et des sites culturels et sacrés de la forêt. À l'aide d'un système de repérage par GPS, les membres de la communauté, au titre d'experts de leur environnement, ont contribué de manière significative à la protection de ressources végétales et animales utilisées dans leurs rituels sacrés et leurs traditions culturelles.

En outre, cette approche participative permet de désamorcer les conflits et de renforcer l'implication des communautés Mbendzele et Bangombe dans les questions les plus importantes pour eux. Cela crée également des emplois et génère donc des revenus pour les individus embauchés dans ces équipes.

La gestion forestière participative de la CIB, qui travaille en coopération avec les populations autochtones, montre que les dispositions de la convention N° 169 de l'OIT peuvent être mises en œuvre afin de concilier les intérêts économiques de l'État et les aspirations culturelles et religieuses des communautés autochtones.

Cas décrit dans: *La consultation et la participation des populations autochtones «pygmées» à l'identification et la protection de leurs usages des ressources forestières et fauniques dans l'aménagement forestier: expérience de l'UFA Kabo de la CIB Nord du Congo, OIT 2008.*

Tanzanie: gestion de la faune sauvage
En mars 2009, le parlement de Tanzanie a adopté une loi qui prévoit de déléguer les pouvoirs du Service national de gestion de la faune sauvage (un organe gouvernemental) à des institutions villageoises, chargées de gérer et de réguler l'utilisation des ressources animalières situées dans les territoires appartenant aux communautés





villageoises. Il est également prévu que les communautés villageoises se réunissent en associations agrées (AA), qui agissent en tant qu'agents chargés de régler les problèmes liés aux ressources animalières.

Cette loi:

1. prévoit la délégation des pouvoirs du gouvernement central aux villages, ce qui signifie que les sociétés de chasse devront négocier avec les communautés pour accéder aux ressources animalières;
2. autorise l'implication des communautés autochtones dans la gestion des ressources animalières sur leurs territoires;
3. clarifie et définit les mandats (qui, auparavant, se chevauchaient) des responsables de la gestion de la faune sauvage en faveur des communautés autochtones;
4. prévoit que les communautés ont droit à une partie des profits tirés des ressources situées sur leurs territoires.

On attend désormais de voir de quelle manière cette loi sera mise en œuvre.
Instance sur les ressources naturelles de Tanzanie: http://www.tnrf.org.
Étude de cas réalisée par Naomi Kipuri.

Taiwan: la loi fondamentale sur les peuples autochtones
Les peuples autochtones de *Taiwan* représentent environ 1,7 % de la population totale. Leurs droits sont principalement énoncés par la *loi fondamentale sur les peuples autochtones,* entrée en vigueur le 5 février 2005. L'article 21 de la loi stipule que le gouvernement ou les parties privées et partager avec eux les profits tirés de la mise en valeur des terres, de l'exploitation des ressources, des activités de protection de l'environnement et des recherches universitaires réalisées dans les régions que ces peuples autochtones habitent».
http://www.apc.gov.tw

Venezuela: la loi organique sur les peuples et les communautés autochtones
La Constitution de la république bolivarienne du Venezuela affirme, dans l'article 120, que l'exploitation des ressources naturelles des terres des peuples autochtones doit faire l'objet d'une consultation préalable avec les communautés autochtones intéressées et doit être effectuée sans porter atteinte à l'intégrité culturelle, sociale et économique des peuples autochtones. La procédure de consultation est régie par la loi organique sur les peuples et les communautés autochtones qui, ne se borne pas seulement d'exiger qu'un accord soit trouvé entre les parties, mais prévoit également l'évaluation de l'impact social, culturel et écologique des activités d'extraction sur les communautés autochtones, leur indemnisation pour tous torts subis du fait de ces activités et le partage des avantages (qu'ils soient de nature économique ou sociale) tirés de l'exploitation des ressources naturelles.
http://www.asembleanacional.gov.ve

Philippines: la loi sur les droits des peuples autochtones
L'article 57 de la loi sur les droits des peuples autochtones affirme que des parties non autochtones sont autorisées à mener des activités d'extraction sur les domaines ancestraux des peuples autochtones à la condition qu'il soit conclu «un accord formel écrit entre les CCI/PI [communautés culturelles indigènes/peuples indigènes] intéressés ou que la communauté, conformément à son propre processus décisionnel, a approuvé de telles activités». L'article 7 de cette loi reconnaît également le droit des peuples autochtones à tirer parti de la répartition et de l'utilisation des ressources naturelles qui se trouvent sur leurs domaines ancestraux, et de recevoir une partie des profits tirés de telles activités.

Toutefois, il s'est avéré très difficile d'appliquer ces dispositions. L'ancien rapporteur spécial de l'ONU sur les questions autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen, a observé que «les garanties légales telles que la référence au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, ainsi que l'obligation de réaliser des évaluations sur l'impact des projets de développement sur l'environnement avant d'entreprendre leur mise en œuvre, sont des principes reconnus, mais qu'en réalité, les préoccupations des peuples indigènes ne sont généralement pas suffisamment prises en compte et [...] que de puissants intérêts économiques et politiques prennent le pas sur leurs droits légitimes». Il a également souligné que «les régions indigènes sont souvent le théâtre de brutales opérations militaires, destinées à dégager le terrain en prévision de futurs projets de développement, qu'il s'agisse de l'extraction de minerai, d'exploitation forestière ou de l'installation de plantations à grande échelle sur des terres indigènes».
http://www.ncip.gov.ph;

R. Stavenhagen, Rapport de mission aux Philippines, document de l'ONU référence E/CN.4/2003/90/Add.3, 5 mars 2003.

Canada: accord sur le Nunavut
Les peuples autochtones du Canada, parmi lesquels on compte les Nations premières (indiens), les métis et les Inuits, représentent environ 4,4 % de la population totale. La Constitution canadienne de 1982 reconnaît leurs droits en tant qu'aborigènes ainsi que les droits leur consacrés dans des traités. En 1995, le Canada a annoncé l'adoption d'une mesure sur les droits intrinsèques, fondée sur la reconnaissance du droit intrinsèque des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes. À partir de là, certains accords ont été négociés entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéraux et provinciaux, notamment la loi concernant l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut qui, avec la loi de 1993 sur le Nunavut, prévoyait la création d'un nouveau territoire, le Nunavut, en 1999. Le préambule de l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut constate ouvertement que l'un des objectifs des négociations menées entre le peuple Inuit et le gouvernement canadien était de «déterminer de façon claire et certaine […] le droit des Inuits de participer à la prise des décisions concernant l'utilisation, l'exploitation, la gestion et la conservation des terres, des eaux et des ressources». L'article 27 de l'accord précise qu'avant d'entreprendre toute activité de prospection pétrolière ou d'autres ressources dans la zone de peuplement du Nunavut, le gouvernement et le requérant doivent consulter l'Organisation inuit désignée (OID).
Loi sur le Nunavut: http://laws.justice.gc.ca/en/result;
Accord sur le Nunavut: http://www.nucj.ca;
R. Stavenhagen, Rapport de mission au Canada, document de l'ONU référence E/CN.4/2005/88/Add.3, décembre 2004.

Bolivie:la loi sur les hydrocarbures et leur régulation
En mai 2005, la nouvelle loi N° 3058 sur les hydrocarbures est entrée en vigueur. Elle stipule que les gisements d'hydrocarbures, sous toutes leurs formes, appartiennent à l'État.

L'article 57 de cette loi réglemente également la répartition du montant de l'impôt direct sur les hydrocarbures (IDH). Quatre pour cent de l'IDH reviennent aux services de production, deux pour cent aux services non productifs et enfin, la loi stipule que le pouvoir exécutif doit attribuer une partie du solde de cet impôt aux peuples autochtones et aborigènes, entre autres bénéficiaires. Lors de négociations ultérieures, 5 % de l'IDH a été attribué à un fond de développement des peuples autochtones.

La loi affirme que les peuples autochtones, aborigènes et paysans ont le droit de consultation et de participation, et que les peuples et communautés autochtones ont le droit d'être consultés concernant tout projet d'exploitation des hydrocarbures. L'article 114 stipule que, conformément aux articles 4, 5, 6, 15 et 18 de la convention N° 169 de l'OIT, des consultations préalables seront obligatoirement menées, dans des délais suffisants, auprès des peuples et communautés autochtones et aborigènes, quel que soit leur mode d'organisation, concernant tout projet d'exploitation des hydrocarbures, aux termes prévus par la loi.

L'article 115 stipule que, conformément aux articles 6 et 15 de la convention N° 169 de l'OIT, la consultation doit être menée de bonne foi, basée sur la sincérité, la transparence et animée par la volonté d'informer et de créer des opportunités. Elles sont menées par les autorités publiques boliviennes concernées à l'aide de procédures adaptées aux circonstances et aux caractéristiques de chaque groupe indigène, en vue de déterminer dans quelle mesure ceux-ci seraient affectés par ces projets d'exploitation et de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement de la part des peuples et communautés autochtones et aborigènes. Ces consultations sont obligatoires et les décisions qui en découlent doivent être respectées. Dans tous les cas, une consultation doit avoir lieu à deux moments:

(a) comme condition préalable, avant les étapes de soumission, d'autorisation, de conclusion de marché, d'annonce et d'approbation de mesures, de travaux ou de projets ayant trait aux hydrocarbures; et
(b) avant l'approbation d'études chargées d'évaluer leur impact sur l'environnement.

Le chapitre II de cette loi prévoit l'indemnisation des peuples intéressés. Lorsque l'exploitation des hydrocarbures, situés sur des territoires autochtones, a un impact néfaste, les communautés seront en droit d'exiger des indemnités financières auprès des exploitants. (Article 119)

En ce qui concerne ces indemnités, l'article 120 stipule que:





«L'indemnisation se fera en fonction des préjudices subis suite à la perte de profits liés à des activités de production traditionnelle et/ou à l'exploitation de ressources naturelles que les peuples et communautés autochtones, aborigènes et de paysans ont pu réaliser dans les zones touchées.»

Il faut signaler que ces articles de la nouvelle loi sur les hydrocarbures protègent les droits des peuples autochtones en particulier, ce qui va au-delà des autres dispositions juridiques existantes. Les organisations indigènes de Bolivie, notamment la Confédération des peuples autochtones de Bolivie (CIDOB) ont milité activement pour l'inclusion de ces chapitres dans la nouvelle loi.
www.sirese.gov.bo/MarcoLegal/Hidrocarburos/
Cas cité dans: Ramiro Molinas Barrios, Los Derechos de los Pueblos Indígenas en un Proceso de Cambio de la Naturaleza de la Nación y del Estado, OIT, 2009.

Thaïlande: la Constitution des peuples
Les peuples autochtones de *Thaïlande* sont aussi bien des communautés de pêcheurs (*Chao-lae*) que des chasseurs-cueilleurs vivant dans le sud. On trouve également divers peuples dans les collines du nord et du nord-ouest du pays. Seules neuf «tribus des collines» sont reconnues officiellement, à savoir les Hmong, Karen, Lisu, Mien, Akha, Lahu, Lua, Thin et Khamu.

La partie XII de la Constitution thaïlandaise de 2007 est dédiée aux «droits communautaires». L'article 66 stipule que «les personnes réunies en communautés, communautés locales ou communautés locales traditionnelles ont le droit de [...] prendre part à la gestion, à la sauvegarde et à l'exploitation des ressources naturelles, de l'environnement et de la biodiversité de manière équilibrée et viable». Toutefois, concernant les implications concrètes de cette disposition, l'ancien rapporteur spécial de l'ONU sur la situation de droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones s'est inquiété du fait que «malgré la reconnaissance de la gestion coutumière des ressources naturelles par les communautés locales, les instruments juridiques adoptés récemment, tels que la loi foncière, la loi sur les réserves nationales forestières ou la loi sur les parcs nationaux, ne reconnaissent pas les modes traditionnels de mise en valeur et d'utilisation des terres par les peuples autochtones et tribaux. L'application de ces lois a conduit à l'expulsion de nombreux peuples autochtones et tribaux, considérés comme des occupants illégaux sur leurs propres terres ancestrales. Elle a aussi donné naissance à plusieurs différends non résolus au sujet des terres nationalisées (dont les parcs nationaux, les bassins versants et les réserves forestières) et des terres communautaires. La corruption est, paraît-il, très largement répandue parmi les officiers chargés de faire appliquer la loi à l'industrie forestière».
Constitution des peuples: http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/;
R. Stavenhagen, Observations générales sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples indigènes en Asie, document de l'ONU réf. E/C.19/2007/CRP.11, 15 mai 2007, paragraphe 10;
IWGIA, The Indigenous World 2008, p. 303 sqq.



IX. DÉVELOPPEMENT

9.1. DROIT AU DÉVELOPPEMENT

Le droit au développement est un droit inaliénable de l'Homme. Le lien étroit entre les droits de l'homme et le développement a été l'un des sujets les plus débattus par les Nations unies depuis plus d'un demi-siècle, mais il a été rendu explicite par l'adoption, en 1986, de la Déclaration de l'ONU sur le droit au développement.

La **Déclaration des Nations unies sur le droit au développement** stipule que:
1. Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement.
2. Le droit de l'homme au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles.

La réduction de la pauvreté est l'objectif ultime de la plupart des stratégies de développement nationales et internationales, notamment celles financées par des donateurs et prêteurs bilatéraux ou multilatéraux. La réduction de la pauvreté est également une des principales préoccupations des peuples autochtones, ceux-ci représentant une part disproportionnée parmi les plus pauvres. La Banque mondiale estime que les peuples autochtones représentent environ 5 % de la population mondiale, mais 15 % des personnes vivant dans la pauvreté.[1]

En effet, les peuples autochtones ont souvent souffert du développement au lieu d'en bénéficier. Tandis que la construction d'infrastructures, l'exploitation pétrolière, forestière et minière ont contribué à la croissance économique de certains secteurs de la société, elles ont eu des conséquences désastreuses sur la vie des peuples autochtones. Ils ont été dépossédés de leurs terres, leurs forêts ont disparu et leurs rivières souffrent de pollution. Ils ont ainsi été privés de leurs moyens de subsistance, souvent sans recevoir d'indemnités ou l'accès à d'autres moyens de subsistance. La pauvreté des peuples autochtones est une conséquence du fait qu'ils se trouvent généralement en marge de la société dominante. Cela sous-entend que les peuples autochtones sont également mis à l'écart du processus d'élaboration des stratégies de développement et qu'ils n'ont pas accès aux ressources destinées à réduire la pauvreté.
Il est fondamental de prendre conscience du fait que les peuples autochtones sont des peuples distincts, avec une histoire, un territoire, des stratégies de subsistance, des valeurs et des croyances qui leur sont propres.
Ils ont donc leur propre définition de la pauvreté et du bien-être. Le préambule de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones reconnaît que les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources; ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts.
Si les perceptions et les aspirations propres aux peuples autochtones ne sont pas prises en compte dans les programmes et stratégies de développement, ceux-ci risquent de ne pas améliorer, voire d'aggraver la situation, par exemple en privant les peuples autochtones de l'accès à des ressources essentielles, en affaiblissant leurs structures traditionnelles de gouvernance ou en contribuant à la disparition de leurs langues. Les gouvernements doivent veiller à consulter et à faire participer les peuples autochtones dans le cadre du processus de développement national, à tous les niveaux. Sans la participation des peuples autochtones, il est impossible de s'engager sur la voie d'un développement fédérateur et durable s'attaquant à la pauvreté.
Au vu de cette situation, la convention N° 169 exige l'adoption d'une stratégie de développement axée sur les droits, c'est-à-dire sur le respect des droits des peuples autochtones à définir leurs propres priorités, ce qui passe par l'application des principes de consultation et de participation.

1) Banque mondiale, Application de la directive opérationnelle 4.20 sur les peuples autochtones, 2003.



Convention N° 169 de l'OIT:
Article 7
1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.
2. L'amélioration des conditions de vie et de travail des peuples intéressés et de leur niveau de santé et d'éducation, avec leur participation et leur coopération, doit être prioritaire dans les plans de développement économique d'ensemble des régions qu'ils habitent. Les projets particuliers de développement de ces régions doivent également être conçus de manière à promouvoir une telle amélioration.
3. Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y a lieu, des études soient effectuées en coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en œuvre de ces activités.

En substance, les droits des peuples autochtones, pour ce qui est du développement, sont les suivants:

- **Droit d'exercer un contrôle sur leur propre développement économique, social et culturel** et de développer des institutions et des initiatives qui leur sont propres. Les gouvernements doivent leur en donner les moyens.
- **Droit d'être consultés et de participer** à toutes les étapes des plans et des programmes de développement qui les concernent, au niveau local, national et régional. Les traditions, les valeurs et les besoins culturels des peuples indigènes doivent être pris en compte lors de l'élaboration de mesures, des programmes et des projets, non seulement lorsqu'il s'agit de projets à l'échelle d'un village mais, également, lorsque des mesures de développement sont élaborées à l'échelle nationale.
- **Droit à ce que des études d'évaluation de l'impact des projets soient réalisées:** avant la mise en œuvre de toute activité de développement, des études doivent être menées pour évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et environnementale que celle-ci pourrait avoir.
- **Droit à bénéficier de ces projets:** tous les projets et les programmes de développement devraient améliorer la situation socio-économique des peuples autochtones et tribaux. Ils ne doivent en aucun cas porter atteinte à leur bien-être.
- **Droit sur leurs terres, territoires et ressources:** les droits des peuples autochtones, à posséder et utiliser leurs terres, leurs territoires et les ressources qui s'y trouvent, doivent être reconnus et protégés par la loi. Ceci est une des



conditions fondamentales requises pour qu'ils puissent développer leurs sociétés conformément aux besoins et aux intérêts qui leur sont propres.

La **Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones** comporte des dispositions analogues:
Article 23
Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions.

Les peuples autochtones dans l'agenda international du développement
Les gouvernements et les organismes internationaux pour le développement sont tous tenus de convier les peuples autochtones à participer aux processus de développement. Au cours des 15-20 dernières années, des organismes tels que la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, le Programme des Nations unies pour le développement, la Commission européenne et plusieurs donateurs bilatéraux (comme le Danemark, la Norvège et l'Espagne) ont pris des mesures afin d'intégrer les peuples autochtones à leurs programmes de développement. Ces mesures et ces stratégies témoignent de bonnes intentions et d'une meilleure compréhension des droits des peuples autochtones. Grâce à cela, les peuples autochtones figurent désormais dans l'agenda international du développement. Néanmoins, certains obstacles restent à surmonter concernant la mise en œuvre de ces stratégies de développement. Bien souvent, il n'existe pas de dispositifs permanents visant à garantir la participation des peuples autochtones, pas plus que de données ou des statistiques concernant leur situation. Il n'est pas non plus rare que les employés du gouvernement et des institutions de développement soient peu informés des droits, besoins et priorités des peuples autochtones. Les organisations autochtones doivent continuer à militer pour participer davantage aux processus de développement, surtout depuis que ceux-ci sont de plus en plus centralisés au niveau national par l'intermédiaire de leurs *agendas pour l'efficacité de l'aide.*

Droits des peuples autochtones dans l'agenda pour l'efficacité de l'aide:
En 2005, plus de 100 pays et organismes ont adopté la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La Déclaration de Paris s'articule autour de cinq principes fondamentaux concernant la coopération internationale en matière de développement: appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. Ces principes vont contribuer à réduire les coûts de transaction ainsi que la fragmentation, le manque d'efficacité et de viabilité des efforts de développement. Cependant, une étude approfondie de l'OIT a montré que la nature-même de cette approche risque d'exclure encore davantage les peuples autochtones, si des précautions spécifiques ne sont pas employées. Les risques liés à ces cinq principes peuvent se résumer comme suit:

RISQUES PARTICULIERS ENCOURUS PAR LES PEUPLES INDIGÈNES DU FAIT DES PRINCIPES DE LA DÉCLARATION DE PARIS		
Principes	**Quelques implications générales**	**Risques spécifiques encourus par les peuples indigènes**
Appropriation: les pays en développement jouent fermement et efficacement leur rôle de direction en matière de politiques et de programmes de développement.	Le développement devient davantage centré sur les Etats bien que la société civile doive aussi y participer. La qualité des politiques et des programmes dépendra de la gouvernance (notamment de la corruption) et des capacités du pays. Le recours aux conditions imposées par les donateurs comme instrument des réformes est contesté. Les donateurs peuvent plutôt se concentrer sur la concertation autour des mesures à prendre pour soutenir les changements dans les pays partenaires. Conformément à l'approche impulsée par les pays, les donateurs doivent habiliter le personnel du pays.	De nombreux peuples indigènes, notamment en Afrique et en Asie, ne participent que faiblement à l'appareil gouvernemental et au processus national de prise de décisions. Ils risquent donc de ne pas être pris en compte dans les politiques et les programmes. Les donateurs peuvent hésiter à entamer des concertations sur les politiques à engager en matière de questions autochtones. La plupart des agences de développement ont du mal à garantir que leurs structures décentralisées ont la capacité de répondre aux questions autochtones.
Alignement: les donateurs fondent leur soutien sur les politiques, stratégies et systèmes propres aux pays en développement.	Les donateurs ne définiront plus des stratégies par pays mais utiliseront les cadres établis par les pays en matière de planification, de budgétisation et de suivi, notamment les procédures et les arrangements relatifs à la gestion des finances publiques. Les donateurs doivent aider à pallier les faiblesses des capacités des institutions des pays partenaires.	L'absence de participation des peuples indigènes à la prise de décisions fait que, souvent, leurs besoins et priorités ne sont pas reflétés dans les politiques, les stratégies et les programmes nationaux et qu'ils ne tirent aucun avantage des efforts de réduction de la pauvreté. Si le pays partenaire se montre réticent, il se peut que les donateurs ne trouvent pas le moyen d'appliquer leurs propres politiques institutionnelles relatives au soutien aux peuples indigènes.
Harmonisation: les donateurs coordonnent leurs activités et réduisent au minimum le coût de la fourniture de l'aide.	Les donateurs adopteront des arrangements nationaux communs en matière de planification, de financement, de déboursement, de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports, et de partage des informations. Au lieu d'intervenir individuellement, le donateur cherchera à apporter un soutien budgétaire ou à appuyer les approches sectorielles (SWA).	L'absence de stratégie globale liée au soutien aux peuples indigènes (dans le cadre des engagements inscrits dans les Déclarations de Rome et de Paris) peut finir par amoindrir la valeur des politiques individuelles de donateurs1 en la matière.
Gestion axée sur les résultats: les pays en développement et les donateurs orientent les activités de façon à atteindre les résultats escomptés en utilisant les informations recueillies pour améliorer la prise de décisions.	Les politiques nationales doivent se traduire par des programmes opérationnels classés par priorité, axés sur les résultats et reflétés dans les cadres de dépenses à moyen terme (MTEF) et les budgets annuels. Pour cela, les liens entre planification et budgétisation doivent être renforcés. Les donateurs doivent s'appuyer sur les systèmes de statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires.	La plupart des peuples indigènes n'ont pas la capacité institutionnelle ou le poids politique nécessaire pour garantir que leurs besoins et leurs priorités seront reflétés dans les cadres de dépenses à moyen terme ou les budgets. Dans la plupart des pays, les données pertinentes concernant les peuples indigènes ne sont pas disponibles et les bureaux nationaux de statistiques ne peuvent fournir de données détaillées.
Responsabilité mutuelle: les donateurs et les pays en développement sont mutuellement responsables des avancées en matière de gestion de l'aide et d'obtention de résultats concernant le développement.	Il est admis qu'une mise en œuvre réussie de la Déclaration de Paris nécessite un soutien continu des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et national. Le respect des engagements pris sera publiquement suivi au moyen de 12 indicateurs de l'efficacité de l'aide, qui ont été élaborés pour suivre et encourager les avancées par rapport aux grands engagements de partenariat. La responsabilité des donateurs et des pays en développement devant les citoyens et les parlements doitêtre accrue	Le programme fixé par les Déclarations de Rome et de Paris est axé sur l'efficacité plutôt que sur la qualité et la pertinence de l'aide. Par conséquent, aucun des 12 indicateurs de suivi ne concerne la gouvernance, les droits de l'Homme, la participation, la qualité ou le développement pour tous. En d'autres termes, l'architecture réformée de l'aide ne comporte aucune sauvegarde permettant de garantir que l'«efficacité» ne compromet pas l'approche fondée sur les droits. Dans plusieurs pays, la marginalisation en matière d'accès à l'éducation et à l'information empêche les peuples indigènes de participer au suivi et de mettre les gouvernements devant leurs responsabilités.


PEPSI



9.2. APPLICATION CONCRÈTE: DÉVELOPPEMENT

Danemark: stratégie danoise d'aide aux peuples autochtones

La première «stratégie danoise d'aide aux peuples autochtones» a été élaborée en 1994 par l'agence danoise de la coopération internationale (Danida). En 2000-2001, la Danida a invité une équipe d'experts des peuples autochtones à examiner la mise en œuvre de cette stratégie et à émettre des recommandations concernant sa révision.

Dans ses conclusions générales, l'équipe de révision estimait que cette stratégie aux multiples facettes «a permis au Danemark de se concentrer sur les questions les plus importantes pour les peuples autochtones à plusieurs niveaux différents: la promotion des droits des peuples autochtones sur le plan international, l'aide aux peuples autochtones au moyen d'une coopération multilatérale ou bilatérale, la coopération avec les ONG et les organisations des peuples autochtones ainsi que des questions relatives à l'économie et au commerce».

L'équipe de révision a également constaté que: «[l'] existence d'une stratégie danoise cohérente et globale a porté ses fruits, à plusieurs niveaux. Au niveau local, des ONG financées par le Danemark aident à renforcer les capacités des organisations autochtones tandis qu'au niveau international, le Danemark joue un rôle majeur dans les processus des Nations unies pour la promotion des droits des peuples autochtones».

Bien que cet examen ait conclu sur une vision positive de la stratégie dans son ensemble, il a également été noté que des efforts doivent être fournis pour la mettre en œuvre avec plus de coordination et de cohérence. Pour renforcer l'impact de la stratégie, l'équipe d'experts a émis des recommandations précises:

- La diversité des difficultés rencontrées par les peuples autochtones et de leurs conditions de vie doit être prise en compte à tous les niveaux de la coopération danoise. Par exemple, l'application et le renforcement des instruments juridiques peuvent varier d'un pays à l'autre, de même que les capacités et le pouvoir institutionnel des peuples autochtones ne sont pas, partout, les mêmes.
- La capacité à traiter des questions autochtones doit être évaluée dans les ministères et les ambassades concernés, et le personnel doit recevoir une formation afin de maîtriser des connaissances de base sur l'identification des peuples autochtones, leurs droits, les acquis méthodologiques, …etc.
- Un dialogue décentralisé doit être engagé afin de faire participer les peuples autochtones des pays bénéficiaires du programme[2] au contrôle et au suivi permanents ainsi qu'aux échanges

2) La coopération bilatérale danoise se concentre sur plusieurs pays «bénéficiaires du programme». Parmi ceux-ci, figurent: le Bangladesh, le Bénin, le Bhoutan, la Bolivie, le Burkina Faso, l'Égypte, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Mozambique, le Népal, le Nicaragua, l'Ouganda, la Tanzanie, le Vietnam et la Zambie.



d'observations concernant la mise en œuvre de la stratégie danoise.

- La stratégie danoise doit être systématiquement communiquée aux partenaires autochtones et, le cas échéant, traduite dans les langues parlées par les peuples autochtones concernés.
- Les échanges d'observations doivent porter, entre autres, sur les méthodes de mise en place dans des zones spécifiques, en fonction d'expériences concrètes (par exemple, dans les domaines de l'éducation bilingue et de la gestion des ressources).
- Les recherches-actions portant sur des questions spécifiques doivent être encouragées. Elles mettent des universitaires en lien avec des peuples autochtones et génèrent de nouvelles connaissances sur des sujets spécifiques. Ces recherches nourrissent ensuite les processus d'autonomisation des peuples autochtones.
- Le renforcement des institutions des peuples autochtones doit être placé au rang des priorités, car le manque d'institutions autochtones empêche le processus de développement de fonctionner pleinement.

La stratégie danoise révisée d'aide aux peuples autochtones a été adoptée en 2004, et elle est fondée sur les résultats du processus de révision et de consultation auprès de représentants des peuples autochtones et d'ONG. Cette stratégie reste axée sur les droits de ces peuples. Elle affirme que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est le principe fondamental de définition des droits des peuples autochtones au niveau national et international. Son objectif global est le suivant:

- Renforcer le droit des peuples autochtones à exercer un contrôle sur leurs voies de développement et à juger eux-mêmes des questions relatives à leur situation sur le plan économique, social, politique et culturel.

Cette stratégie prévoit d'intégrer la question des peuples autochtones à tous les niveaux de la politique extérieure du Danemark et de sa coopération pour le développement. Elle prévoit également de soulever la question des peuples autochtones dans le cadre de dialogues engagés auprès de pays partenaires. Ceci est conforme aux accords internationaux, notamment la convention N° 169 de l'OIT dont le Danemark est signataire.

Les cinq éléments fondamentaux de cette stratégie sont les suivants:

1. **Renforcement des droits des peuples autochtones à l'aide de processus internationaux;** promotion du respect des droits des peuples autochtones par le biais d'un dialogue politique fondé sur les déclarations et accords internationaux et défense du droit des peuples autochtones à siéger aux instances internationales qui les concernent.
2. **Prise en compte des préoccupations des peuples autochtones dans les activités de**

coopération bilatérale pour le développement; dialogue approfondi, le cas échéant, concernant les questions autochtones avec les pays qui coopèrent avec le Danemark et prise en compte des besoins des peuples autochtones en termes d'aide aux programmes sectoriels.

3. **Prise en compte des préoccupations des peuples autochtones dans la coopération multilatérale pour le développement;** dialogue avec les institutions multilatérales intéressées concernant l'élaboration de mesures et l'échange d'observations, repérage des domaines possibles de coopération et des intérêts communs.
4. **Coopération avec les organisations autochtones et les ONG;** soutien financier des organisations autochtones et des ONG intéressées, soutien des activités qui ont pour objectif spécifique l'amélioration des conditions de vie des peuples autochtones et la promotion de leurs droits.
5. **Prise en compte des peuples autochtones dans les questions ayant trait à l'économie et au commerce;** stratégies innovantes pour aider les peuples autochtones à surmonter leurs difficultés sur le plan économique et commercial, y compris les difficultés liées à la protection de leur savoir.

Le ministère danois des affaires étrangères et la Danida utilisent cette stratégie pour venir en aide aux peuples autochtones dans les domaines mentionnés ci-dessus, notamment par le biais de programmes d'aide sectoriels de grande envergure au Bangladesh, en Bolivie, au Népal et au Nicaragua.

Stratégie danoise d'aide aux peuples autochtones, ministère danois des affaires étrangères, 2004.
Pour plus d'informations, consultez: http://www.um.dk et http://www.amg.um.dk/en.

Bangladesh: document de stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté (DSRP-I et DSRP-II)

En 2005, grâce à une forte pression des militants autochtones et à la coopération entre les consultants intéressés et des hauts fonctionnaires, des consultations de grande envergure ont été organisées auprès des dirigeants autochtones des plaines et des Chittagong Hill Tracts (CHT) concernant le *document de stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté* au Bangladesh (ci-après «DSRP-I»). Nombre des recommandations de ces dirigeants ont été approuvées et le DSRP-I présente une approche respectueuse des droits et du bien-être des peuples autochtones. L'expression employée pour désigner les peuples autochtones est «adivasi/minorité ethnique», ce qui est bien mieux admis par les peuples concernés que les termes «peuple tribal» ou «upajati». Ce document constate que les peuples autochtones souffrent depuis longtemps d'exclusion et de discrimination (entre autres) et affirme que:
«Au fil du temps, les communautés adivasi/minorités ethniques ont éprouvé de forts sentiments de mise à



l'écart sur le plan social, politique et économique, de manque de reconnaissance, de peur et d'insécurité, de perte de leur identité culturelle et d'oppression sociale. Les stratégies générales en faveur du développement ont omis de prendre en compte leurs préoccupations et/ou ont eu un impact négatif sur eux. Souvent, les questions et les mesures qui les touchent directement ne font pas l'objet de discussions avec les communautés ou les organisations qui les représentent. Par conséquent, ces peuples sont particulièrement défavorisés sur le plan socio-économique. L'arrivée massive de personnes n'appartenant pas à ces minorités ethniques dans les régions qu'occupent traditionnellement les adivasi/minorités ethniques a donné lieu à des appropriations de terrains qui ont conduit les adivasi/membres des minorités ethniques à se déplacer pour subsister».

Le DSRP-I constate que «la représentation inconséquente des [adivasi/minorités ethniques] à divers niveaux au sein du gouvernement et des processus politiques» les empêche d'influencer les décisions politiques qui les concernent. En outre, ce document fait état d'un accès à l'éducation plus difficile pour ces peuples (en particulier dans les zones isolées) et des difficultés qu'ils rencontrent pour se procurer les informations dont ils ont besoin. Parmi les «actions à entreprendre» suggérées par le document, figurent l'application pleine et entière de l'accord de paix des CHT adopté en 1997; la résolution des problèmes liés aux terres et aux forêts dans les plaines; des actions de prévention contre l'appropriation des terres et le déplacement forcé; l'amélioration de l'accès à l'éducation, notamment à une éducation dans la langue maternelle des groupes intéressés; une action positive pour l'emploi et la création d'un organisme consultatif au sein duquel ces peuples sont représentés et qui sera chargé de donner un point de vue sur les questions relatives aux adivasi.

Bien que le DSRP-I ait marqué un progrès historique dans la politique du gouvernement, le DSRP-II (publié en 2008) consacre véritablement l'importance des questions autochtones en termes de gouvernance et de réduction de la pauvreté. Les expressions «peuple autochtone» et «communautés autochtone» y sont employées indifféremment. Le DSRP-II énonce une vision selon laquelle il faut sauvegarder «l'identité sociale et culturelle» des peuples autochtones, «veiller à ce que les peuples autochtones puissent exercer leurs droits sociaux, politiques et économiques» et garantir leur «sécurité et le respect de leurs droits fondamentaux». Dans le chapitre sur les mesures à prendre à l'avenir, outre le fait qu'il réitère l'importance de l'application de l'accord de paix des CHT (1997), le DSRP-II mentionne la ratification de la convention N° 169 de l'OIT et l'application des dispositions de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Les autres champs d'actions principaux sont les droits sur les terres, la participation aux programmes de développement, le



développement humain, l'autonomisation, les langues autochtones et l'accès des enfants à l'éducation, l'accès à l'électricité et l'intégration des questions autochtones aux politiques nationales. Dans le chapitre consacré aux défis à relever, le document constate qu'aucun recensement de population ou autres relevés statistiques n'ont été effectués concernant les peuples autochtones.

Le processus de consultation lié au DSRP-II n'a pas donné de voix aux peuples autochtones autant que le processus du DSRP-I. Toutefois, la différence principale est que les dispositions du DSRP-II sur les peuples autochtones sont attribuées à deux institutions gouvernementales clairement identifiées: le ministère des affaires des CHT pour les questions qui touchent les CHT et la division des affaires spéciales pour celles qui touchent la région des plaines. Le document prévoit l'intégration des activités de ces deux institutions aux programmes de développement actuels et futurs du gouvernement, notamment par l'intermédiaire des principaux ministères concernés. Ceci permet d'offrir une base solide aux allocations budgétaires.
Raja Devasish Roy, The ILO Convention on Indigenous and tribal Populations, 1957 and the Laws of Bangladesh: A Comparative Review, à paraître.

Kenya: cadre de planification pour les peuples autochtones
Le Kenya, de même qu'un certain nombre d'autres pays africains tels que le Cameroun, la République démocratique du Congo et la République centrafricaine, a élaboré en 2006 un cadre de planification pour les peuples autochtones (CPPI) en collaboration avec la Banque mondiale, sous l'égide du cabinet présidentiel.

Le CPPI fait partie de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Il prévoit que *«les aspirations des peuples autochtones doivent être prises en compte dans tous les projets financés par la banque. Ces aspirations peuvent être celles de vivre en paix avec leurs voisins, de disposer de suffisamment de terres pour pratiquer l'agriculture et faire paître leurs troupeaux, avoir accès à des forêts pour y recueillir du miel qui sera consommé et vendu, de conserver leurs pratiques culturelles, de bénéficier d'un accès équitable aux infrastructures sociales et aux services techniques, de recevoir des prestations sociales et économiques adaptées à leur culture, sans discrimination fondée sur le sexe ou l'âge et d'être représentés de manière équitable dans les institutions qui prennent des décisions ayant une incidence sur leur vie au niveau local, régional et national. L'objectif des directives du CPPI est d'éviter que les projets intervenant auprès des peuples autochtones n'aient des effets pervers, en garantissant un processus de consultation préalable, auxquels les peuples autochtones participent librement et en connaissance de cause. Si ces effets pervers ne peuvent être évités, l'objectif de ces directives est de réduire ou atténuer cet impact négatif, ou de prévoir des réparations».*

Le CPPI a été élaboré conformément à la politique opérationnelle N° 4.10 de la Banque mondiale, qui prévoit des actions spécifiques à entreprendre lorsque des investissements de la banque et du Fonds pour l'environnement mondial ont une incidence sur les intérêts et les droits des peuples autochtones, notamment sur leurs terres et leurs ressources naturelles. Au Kenya, le CPPI n'a pas encore été mis en exécution. Il s'applique uniquement aux projets financés par la Banque mondiale



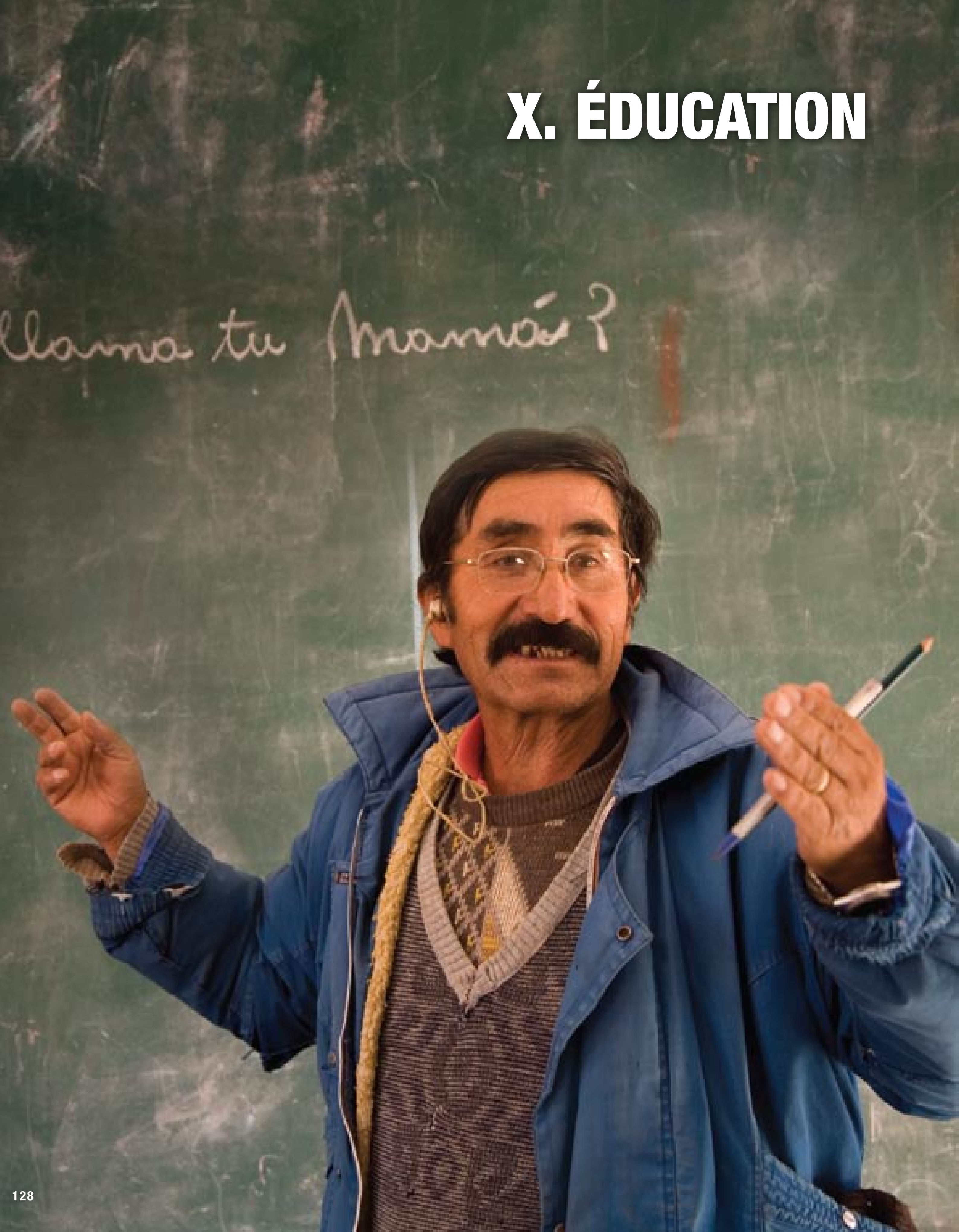
et ne prend donc pas en charge les programmes des autres donateurs.
Étude de cas réalisée par Naomi Kipuri.

Nouvelle-Zélande: conversion des griefs du passé en projets d'avenir pour le développement
En septembre 2008, le parlement néo-zélandais a approuvé le plus important règlement de réclamations jamais effectué. Ces réclamations concernaient les saisies de terres et de forêts au XIXe siècle par les colons européens. Ce règlement confie environ 10 % de la forêt plantée néo-zélandaise, activement protégée, au Collectif du centre de l'île du nord (CNI), qui représente environ 100 000 Maori indigènes. Les Maori ont déjà entamé des procédures de réclamation dans les années 1970. Ce règlement, qui comprend le montant cumulé du coût des permis d'exploitation forestière depuis 1989, s'élève à environ 450 millions de dollars néo-zélandais.
Une fois ce règlement effectué, le collectif du CNI deviendra le plus grand propriétaire terrien indivis en Nouvelle-Zélande dans le domaine de l'exploitation forestière et l'un des plus grands investisseurs de ce secteur. L'afflux d'importants profits tirés de l'exploitation forestière sera opportun pour les Maori, qui figurent parmi les citoyens néo-zélandais les plus défavorisés. Ceux-ci ont un niveau d'instruction et de revenu faible, sont en moins bonne santé, plus mal logés et souvent touchés par le chômage plus que la moyenne nationale. Potentiellement, ce règlement peut donner aux descendants des Maori des ressources d'une ampleur et d'une qualité suffisantes pour qu'ils créent, eux-mêmes, leurs emplois de manière viable.

Le collectif du CNI va mettre sur pied une holding ainsi qu'une structure de gestion forestière, afin de gérer cette terre collectivement et de faire fructifier les profits tirés de l'exploitation forestière et autres actifs financiers, de manière durable. Pour le collectif, l'une des possibilités serait de concentrer ses investissements sur l'exploitation forestière en Nouvelle-Zélande, qui occupe une place de plus en plus importante dans ce secteur de l'économie mondiale. Le bois de plantation forestière néo-zélandais est très recherché en raison de son excellente qualité. De plus, le Forest Stewardship Council (FSC, conseil de gestion de la forêt) fournit un écolabel certifiant que ces forêts sont gérées de manière durable.
George Asher, négociateur en chef, Collectif iwi du centre de l'île du nord: Indigenous tribes transform historic grievances into a bright future, 2008; http://www.cniforest.co.nz.



X. ÉDUCATION



C'est depuis bien longtemps que les peuples autochtones appartiennent aux classes sociales les plus pauvres, les plus exclues et les plus défavorisées au monde. L'un des facteurs qui handicapent le plus les peuples autochtones est qu'ils ne reçoivent pas une éducation de qualité. Des millions d'enfants autochtones dans le monde sont privés de leur droit à l'éducation.[1)]

1) http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=30859&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

Difficultés rencontrées par les enfants autochtones en termes d'éducation

L'accès à l'éducation n'est pas équitable.
Au Guatemala, les peuples autochtones sont scolarisés de moitié moins longtemps que les personnes non autochtones. En moyenne, au Mexique, les membres adultes des peuples autochtones ont passé trois ans à l'école, contre six pour les personnes non autochtones. Au Pérou, cette moyenne est de six ans de scolarisation pour les adultes autochtones et de neuf ans pour les personnes non autochtones. De plus, les enseignants des écoles autochtones ont souvent moins d'expérience et d'instruction et le principe d'éducation bilingue est mis en œuvre de manière inappropriée. L'un des facteurs qui handicapent le plus les peuples autochtones d'Amérique latine est qu'ils ne reçoivent pas une éducation de qualité.[2)]

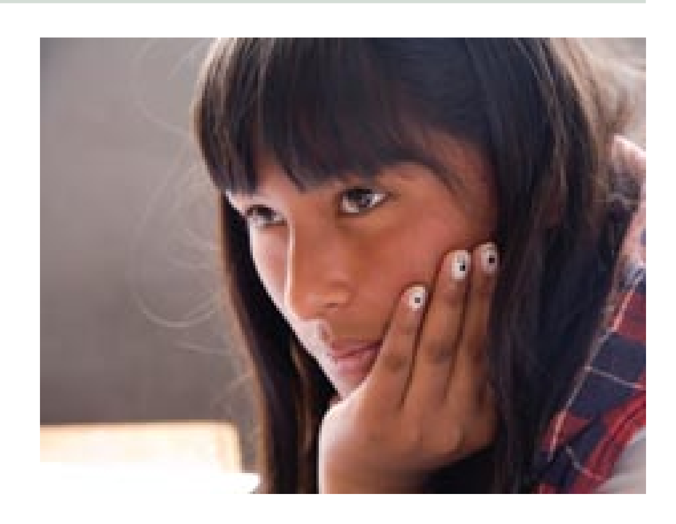
Disparition des langues autochtones
Par le passé, les États nordiques ont adopté et mis en œuvre des mesures destinées à faire disparaître la culture autochtone des Samis, en particulier par le biais du système éducatif. Au cours du XIXe siècle, sous l'influence d'une mouvance nationaliste, la Norvège a décidé de rendre les Samis aussi norvégiens que possible. La langue same a donc été bannie des écoles norvégiennes, jusqu'à la fin des années 1960.[3)]

Enfants autochtones et travail des enfants
Des études de l'OIT ont révélé que les enfants autochtones sont beaucoup plus souvent touchés par le travail des enfants; ce qui porte atteinte à leur santé, leur sécurité et/ou leur moralité. Ils sont également touchés par les pires formes du travail des enfants, dont l'esclavage, le travail forcé, la traite d'enfants, l'enrôlement forcé dans les conflits armés, la prostitution, leur utilisation à des fins pornographiques ou dans le cadre d'activités illicites telles que le trafic de stupéfiants. Pour lutter contre le travail des enfants autochtones, il faut adopter une approche axée sur leurs droits, notamment leur droit à une éducation accessible et de qualité.
Voir: Guidelines for Combating Child Labour among Indigenous and Tribal Peoples, OIT, 2007.

2) Sandra Williams, Indigenous Education Latin America, 2007, disponible sur http://poverty.suite101.com/article.cfm/indigenous_education_latin_america.

3) John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.





Dans le cas des peuples autochtones, ce n'est pas uniquement une durée de scolarisation plus courte, voire l'absence complète de scolarisation qui pose problème, mais également le contenu et les objectifs de l'éducation à laquelle ils ont accès. On a souvent constaté que l'éducation a été l'un des principaux moyens employés par les États dans le cadre de politiques d'assimilation des peuples autochtones à la société dominante, participant ainsi à l'élimination de leurs cultures, langues et modes de vie. Il y a donc un certain nombre de paramètres à prendre en compte lors de l'application des dispositions de la convention relatives à l'éducation:

- Les aspects individuels et collectifs du droit à l'éducation;
- La qualité de l'éducation proposée aux peuples autochtones;
- L'élimination des discriminations et des préjugés par le biais de l'éducation.

10.1. ASPECTS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU DROIT À L'ÉDUCATION

Le droit international relatif aux droits de l'homme reconnaît le droit à l'éducation en tant que droit élémentaire de la personne. L'éducation permet aux individus de faire s'épanouir leur personnalité et de développer leurs capacités, ce qui leur permet ainsi de s'intégrer réellement dans la société. Les droits individuels à l'éducation sont énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturel et dans la Convention des droits de l'enfant. Le droit international relatif aux droits de l'homme reconnaît que le droit des individus à l'éducation, même s'il est pleinement appliqué, ne suffit pas à répondre aux besoins des sociétés autochtones. Outre le besoin et le droit des individus à l'éducation, les peuples autochtones ont des droits et des besoins collectifs, fondés sur leur souhait de transmettre aux générations futures une histoire, une culture, des valeurs, une langue, un savoir, des stratégies de subsistance et des modes d'apprentissage qui leur sont propres.

Le Comité des droits de l'enfant, dans son observation générale N° 11 (2009), décrit ainsi le double aspect, individuel et collectif, du droit à l'éducation:

L'éducation des enfants autochtones contribue à la fois à leur développement individuel et communautaire et à leur participation à la société en général. L'éducation de qualité permet aux enfants autochtones d'exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels pour leur profit personnel mais aussi pour le profit de leur communauté. En outre, elle renforce l'aptitude des enfants à exercer leurs droits civils, ce qui leur permet d'influencer les processus décisionnels et d'améliorer la protection des droits de l'homme. Par conséquent, la mise en œuvre du droit à l'éducation des enfants autochtones est un moyen essentiel de permettre l'autodétermination des peuples autochtones et l'autonomisation individuelle de leurs membres.[4)]

4) CRC/C/GC/11



Lorsque le droit des peuples autochtones à l'éducation est étudié, il faut donc prendre en compte deux catégories de droits: premièrement, le droit individuel à l'éducation en vertu duquel tous doivent bénéficier d'un accès équitable à l'éducation et deuxièmement, les droits collectifs à une éducation qui tient compte des besoins spécifiques des peuples autochtones. La convention N° 169 de l'OIT reprend ces deux principes complémentaires de droits individuels et collectifs aux articles 26 et 27:

La convention N° 169 de l'OIT stipule que:

Article 26

Des mesures doivent être prises pour assurer aux membres des peuples intéressés la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux au moins sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale.

Article 27

1. Les programmes et les services d'éducation pour les peuples intéressés doivent être développés et mis en œuvre en coopération avec ceux-ci pour répondre à leurs besoins particuliers et doivent couvrir leur histoire, leurs connaissances et leurs techniques, leurs systèmes de valeurs et leurs autres aspirations sociales, économiques et culturelles.

2. L'autorité compétente doit faire en sorte que la formation des membres des peuples intéressés et leur participation à la formulation et à l'exécution des programmes d'éducation soient assurées afin que la responsabilité de la conduite desdits programmes puisse être progressivement transférée à ces peuples s'il y a lieu.

3. De plus, les gouvernements doivent reconnaître le droit de ces peuples de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation, à condition que ces institutions répondent aux normes minimales établies par l'autorité compétente en consultation avec ces peuples. Des ressources appropriées doivent être fournies à cette fin.

Les articles 26 et 27 s'inspirent de l'objectif principal de la convention N° 169, qui est de promouvoir et de protéger le droit des peuples autochtones à préserver et à développer leurs cultures, leurs modes de vie, leurs traditions et coutumes et de continuer à exister au sein de la société de leur pays sans avoir à renier leur identité, leur culture, leurs structures et leurs traditions (voir également les rubriques 3.2 et 3.3 sur l'égalité et les mesures spéciales). L'article 27 affirme les principes fondamentaux suivants:

Les programmes éducatifs destinés aux peuples autochtones doivent être élaborés et mis en œuvre avec leur *collaboration*, afin de répondre à leurs besoins spécifiques.

Cela sous-entend que les peuples autochtones ont le droit de prendre véritablement part à l'élaboration et à la mise en place de ces programmes éducatifs, afin de s'assurer qu'ils répondent bien à leurs besoins spécifiques et que leurs valeurs, leur culture, leurs savoirs et leurs langues sont bien intégrés aux programmes. Cette disposition insiste également sur le fait que les programmes éducatifs doivent faire écho aux *aspirations* sociales, économiques et culturelles des peuples autochtones. Cela revient à reconnaître que l'éducation est un moyen important pour les sociétés autochtones de se développer conformément à leurs propres priorités et aspirations.

La gestion des programmes éducatifs doit être confiée progressivement aux peuples autochtones.

En outre, le paragraphe 3 de l'article 27 reconnaît que les peuples autochtones ont le droit de créer leurs propres établissements scolaires et moyens d'éducation et affirme que les États doivent leur fournir des ressources adéquates à cette fin. Néanmoins, ces établissements doivent respecter les normes minimales d'éducation du pays. Concrètement, ces deux dispositions reconnaissent que les peuples autochtones ont le droit à un certain degré d'*autonomie en matière d'éducation*, dans la mise en œuvre des programmes et moyens éducatifs généraux et par le biais de la création de leurs propres institutions éducatives.



Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones:
Article 14
1. Les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage.
2. Les autochtones, en particulier les enfants, ont le droit d'accéder à tous les niveaux et à toutes les formes d'enseignement public, sans discrimination aucune.
3. Les États, en concertation avec les peuples autochtones, prennent des mesures efficaces pour que les autochtones, en particulier les enfants, vivant à l'extérieur de leur communauté, puissent accéder, lorsque cela est possible, à un enseignement dispensé selon leur propre culture et dans leur propre langue.

L'article 14 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones réaffirme le droit des peuples autochtones à établir et contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires. Cela doit être lu à la lumière des articles 3 et 4 de la déclaration, qui reconnaissent le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes. Ceux-ci, dans l'exercice de ce droit, ont également le droit à l'autonomie, notamment à l'autonomie gouvernementale, en ce qui concerne la gestion des affaires locales et internes. Étant donné que, logiquement, l'éducation fait partie des «affaires locales et internes» des peuples autochtones, ceux-ci ont donc le droit à l'autonomie en matière d'éducation. Lorsque les peuples autochtones souhaitent exercer ce droit à l'autonomie, le rôle principal de l'État concernant l'éducation des autochtones est de veiller à ce que leurs systèmes et établissements scolaires soient conformes aux normes minimales nationales d'éducation. Toutefois, ce type d'évaluation doit être effectué en coopération avec les peuples autochtones, qui doivent prendre pleinement part au processus. En outre, l'État doit financer de manière adéquate la création et le fonctionnement de ces établissements.[5]

5) John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

10.2. QUALITÉ DE L'ÉDUCATION PROPOSÉE AUX PEUPLES AUTOCHTONES

L'éducation peut apporter une solution aux deux principales préoccupations des peuples autochtones: le respect de leur culture et la diversité linguistique.

C'est principalement grâce aux peuples autochtones que la diversité culturelle et linguistique dans le monde est vivace. Cette diversité culturelle et linguistique est une richesse, composée de structures uniques et complexes de savoirs, de compétences et de pratiques, préservées et développées au fil d'une longue histoire au contact de la nature et d'autres peuples, transmises de génération en génération. Les liens entre la langue, la culture et l'environnement impliquent que la diversité biologique, la diversité culturelle et la diversité linguistique sont des manifestations distinctes, mais étroitement liées, de la diversité de la vie. Les cultures autochtones ont, donc, un rôle essentiel à jouer dans l'instauration d'un processus de développement durable.

L'UNESCO estime que plus de 50 % des 6 700 langues parlées actuellement sont menacées de disparition.

- 96 % des langues dans le monde sont parlées par 4 % de la population mondiale.
- En moyenne, une langue disparaît tous les quinze jours.
- 80 % des langues africaines n'ont pas de transcription écrite.

http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?pg=00136

De plus, pour mettre fin à la discrimination et à la mise à l'écart dont ils sont victimes, les peuples autochtones doivent acquérir les connaissances nécessaires afin de prendre pleinement part à la vie sociale de leur pays, sur un même pied d'égalité que les autres. Cela passe notamment par la connaissance de leurs droits et la maîtrise de la langue officielle du pays.

Face à cette situation, la convention N° 169 comporte plusieurs articles qui ont spécifiquement trait au contenu et à la qualité de l'éducation des peuples autochtones:

Convention N° 169 de l'OIT
Article 28
1. Lorsque cela est réalisable, un enseignement doit être donné aux enfants des peuples intéressés pour leur apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue indigène ou dans la langue qui est la plus communément utilisée par le groupe auquel ils appartiennent. Lorsque cela n'est pas réalisable, les autorités compétentes doivent entreprendre des consultations avec ces peuples en vue de l'adoption de mesures permettant d'atteindre cet objectif.
2. Des mesures adéquates doivent être prises pour assurer que ces peuples aient la possibilité d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays.
3. Des dispositions doivent être prises pour sauvegarder les langues indigènes des peuples intéressés et en promouvoir le développement et la pratique.
Article 29
L'éducation doit viser à donner aux enfants des peuples intéressés des connaissances générales et des aptitudes qui les aident à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie de leur propre communauté ainsi qu'à celle de la communauté nationale.

Ces dispositions font état des besoins des peuples autochtones en termes d'éducation interculturelle et bilingue, axée sur le respect de la diversité culturelle et linguistique et qui promeut l'éducation en tant qu'outil de diffusion de la démocratie, de la tolérance et des droits de l'homme. Aux termes de la convention N° 169, certains des principes élémentaires de cette éducation interculturelle et bilingue sont les suivants:

Incorporation du savoir, de l'histoire, des valeurs et des aspirations des peuples autochtones dans le curriculum.
L'élaboration de curriculums variés, culturellement adaptés et pertinents pour le public local, qui permettent d'acquérir des qualifications adaptées et qui tiennent compte des besoins des garçons et des filles est indispensable pour garantir le respect des cultures autochtones et la sauvegarde, la transmission et l'approfondissement des connaissances des autochtones. Dans certains pays où les peuples autochtones sont minoritaires par rapport à

l'ensemble de la population, l'éducation des autochtones n'est qu'un détail au sein du système éducatif en général, alors que dans d'autres pays, elle est au cœur des préoccupations de l'éducation nationale. Dans certains pays, les peuples autochtones élaborent eux-mêmes des curriculums adaptés à leurs besoins afin de combattre leur isolement, tandis que dans d'autres pays, ces curriculums font partie des mesures et des stratégies de l'éducation nationale. Ce processus requiert certaines aptitudes techniques, acquises par le biais de l'élaboration de mesures et de stratégies de formation, de recrutement et d'affectation d'enseignants autochtones. Cela passe notamment par la garantie de l'accès des étudiants indigènes à l'éducation secondaire et à l'enseignement supérieur. Dans certains pays, l'attribution de bourses ou d'autres mesures spéciales, peuvent s'avérer nécessaires pour promouvoir l'accès des étudiants autochtones, en particulier des filles, à l'éducation. En outre, les écoles sont souvent conçues conformément aux normes et aux préférences de la culture dominante, sans tenir compte des valeurs et pratiques des peuples autochtones. Les programmes de développement des infrastructures éducatives devraient adapter la conception des écoles aux différents contextes culturels.

Accès à des connaissances et des compétences générales.

L'éducation interculturelle est basée sur un processus d'apprentissage mutuel dans les écoles, reflété par les curriculums, et qui prend en compte les difficultés posées par la diversité culturelle, faisant de l'éducation un moyen de promotion de la participation de tous les groupes au façonnement de la société. C'est pourquoi les peuples autochtones doivent impérativement avoir accès à une éducation qui leur permette d'acquérir les compétences et les connaissances nécessaires à même de leur permettre de prendre part à la vie sociale du pays et y apporter leur contribution. Cela est d'autant plus vrai qu'on observe un phénomène d'urbanisation et de mondialisation de l'économie, et que de plus en plus de personnes autochtones doivent rivaliser avec d'autres pour obtenir un emploi sur le marché du travail.

Éducation bilingue et alphabétisation en langue autochtone.

Paradoxalement, bien que le bilinguisme et le multilinguisme permettent d'empêcher la disparition de certaines langues, la plupart des grands groupes linguistiques ne les encouragent pas, car les personnes qui parlent l'une de ces langues prédominantes considèrent le monolinguisme comme la norme, l'état idéal du langage humain (UNESCO: Atlas des langues en péril dans le monde, 2001). De nombreux pays sont dotés de dispositions constitutionnelles et législatives concernant les droits linguistiques, mais celles-ci sont rarement mises en œuvre dans le cadre de l'éducation formelle. Le défi est donc d'offrir, conformément à ce que stipulent la convention N° 169, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, une éducation bilingue aux enfants autochtones qui leur permette d'acquérir des compétences dans leur langue autochtone et dans la langue officielle du pays. Outre la nécessité générale de proposer une éducation bilingue, certains groupes de taille réduite et défavorisés sur le plan de l'instruction sont particulièrement susceptibles de voir leur langue disparaître et d'être mis à l'écart du système éducatif national. Ces groupes doivent être identifiés et faire l'objet de mesures spéciales. De plus, pour pouvoir offrir une éducation bilingue et contribuer à la sauvegarde des langues autochtones, les programmes éducatifs doivent, le cas échéant, élaborer des manuels d'alphabétisation, d'apprentissage de la grammaire et du vocabulaire et autres supports didactiques en langue autochtones[6].

6) Voir également: Tool Kit: Best Practices for Including Indigenous Peoples in Sector Programme Support, DANIDA, 2004.



Mouvement de l'éducation pour tous:
La vaste majorité des pays du monde adhère au mouvement Éducation pour tous (EPT), qui établit six objectifs éducatifs à atteindre pour satisfaire les besoins de tous les enfants, jeunes et adultes en termes d'apprentissage d'ici 2015. Ces six objectifs, qui font également partie des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), sont les suivants:
Objectif 1: développer la protection et l'éducation de la petite enfance.
Objectif 2: apporter un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité pour tous.
Objectif 3: promouvoir l'acquisition des compétences de la vie courante pour les adolescents et les jeunes.
Objectif 4: améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes.
Objectif 5: éliminer les disparités entre les sexes d'ici 2005 et instaurer l'égalité dans l'éducation d'ici 2015.
Objectif 6: améliorer la qualité de l'éducation.

Le mouvement de l'EPT reconnaît qu'il est nécessaire de porter une attention particulière aux enfants les plus défavorisés et les plus vulnérables, notamment les enfants autochtones, d'utiliser la langue maternelle de l'apprenant et d'enseigner les autres langues dont il a besoin, d'élaborer des curriculums adaptés et utiles, fondés sur l'environnement direct de l'élève et centrés sur les connaissances et aptitudes générales qui s'appliquent à sa vie quotidienne. Ce mouvement reconnaît également que proposer à tous un enseignement de qualité sous-entend l'adoption de mesures spéciales, notamment dans le cas des peuples autochtones car *«nombre d'entre eux ne pourront pas recevoir une éducation de qualité tant que leurs besoins ne feront pas l'objet de mesures spéciales et d'une attention particulière».*

Il est donc très important que les gouvernements, les peuples autochtones, les donateurs et les organisations de la société civile collaborent en vue d'élaborer des stratégies spécifiques destinées à atteindre ces objectifs pour les peuples autochtones, dans le cadre d'une stratégie nationale en faveur de l'EPT.
Voir: http://www.unesco.org/education/efa.

Le comité des droits de l'enfant des Nations unies reconnaît lui aussi que le droit des enfants autochtones à l'éducation n'est pas qu'une question d'accès à l'enseignement, mais également de son contenu. Le comité suggère que les États membres examinent et revoient, avec la participation active des peuples autochtones, les programmes d'enseignement et les manuels scolaires afin de promouvoir parmi tous les enfants le respect de l'identité culturelle, l'histoire, la langue et les valeurs des peuples autochtones.[7)]

De plus, le comité estime que les enfants autochtones ont le droit d'apprendre à lire et à écrire dans leur langue maternelle (indigène) ou dans la langue la plus communément utilisée par le groupe auquel ils appartiennent, ainsi que dans la ou les langue(s) officielle(s) du pays qu'ils habitent. Cette recommandation fait référence à l'article 28, paragraphe 1 de la convention N° 169 et le rend applicable à tous les États membres du Comité des droits de l'enfant. Le comité recommande également aux États membres de prendre des mesures concrètes afin d'augmenter le nombre d'enseignants appartenant à des communautés autochtones et d'attribuer des ressources financières, matérielles et humaines suffisantes à la mise en œuvre efficace des programmes et mesures dans le domaine de l'éducation.[8)]

7) Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Recommendations on the Rights of Indigenous Children, 3 octobre 2003 (Débat général sur les droits des enfants indigènes).

8) John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

10.3. ÉLIMINATION DES DISCRIMINATIONS ET DES PRÉJUGÉS PAR LE BIAIS DE L'ÉDUCATION

La convention N° 169 ne traite pas uniquement de l'éducation telle qu'on l'entend au sens traditionnel. Elle prévoit également le recours à la communication et à la sensibilisation pour promouvoir l'autonomisation des peuples autochtones et mettre fin aux discriminations et aux préjugés à leur encontre.

Article 30
1. Les gouvernements doivent prendre des mesures adaptées aux traditions et aux cultures des peuples intéressés, en vue de leur faire connaître leurs droits et obligations, notamment en ce qui concerne le travail, les possibilités économiques, les questions d'éducation et de santé, les services sociaux et les droits résultant de la présente convention.
2. À cette fin, on aura recours, si nécessaire, à des traductions écrites et à l'utilisation des moyens de communication de masse dans les langues desdits peuples.
Article 31
Des mesures à caractère éducatif doivent être prises dans tous les secteurs de la communauté nationale, et particulièrement dans ceux qui sont le plus directement en contact avec les peuples intéressés, afin d'éliminer les préjugés qu'ils pourraient nourrir à l'égard de ces peuples. À cette fin, des efforts doivent être faits pour assurer que les livres d'histoire et autres matériels pédagogiques fournissent une description équitable, exacte et documentée des sociétés et cultures des peuples intéressés.

La sensibilisation et la formation sont des moyens essentiels de renforcement de la capacité des peuples autochtones à utiliser leurs institutions pour développer leurs sociétés et communautés tout en prenant part, activement, à la vie de la société dominante et en y apportant leur contribution. Ceci revêt d'autant plus d'importance que les institutions autochtones ont été affaiblies ou discréditées et ne sont pas en mesure de revendiquer et faire appliquer leurs droits.
D'un autre côté, la sensibilisation, la formation et l'éducation peuvent favoriser l'élimination des préjugés à l'encontre des cultures et des langues autochtones. Cela va dans le sens des revendications des peuples autochtones, qui souhaitent qu'une éducation interculturelle soit proposée à l'ensemble de la société au lieu d'être considérée comme une priorité pour les peuples autochtones uniquement. Enfin, l'éducation et la communication interculturelles peuvent servir à prévenir et minimiser les conflits dans les sociétés multiculturelles.

La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones comporte des dispositions analogues:
Article 15
1. Les peuples autochtones ont droit à ce que l'enseignement et les moyens d'information reflètent fidèlement la dignité et la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations.
2. Les États prennent des mesures efficaces, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones concernés, pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination et pour promouvoir la tolérance, la compréhension et de bonnes relations entre les peuples autochtones et toutes les autres composantes de la société.

10.4. APPLICATION CONCRÈTE: DROIT À L'ÉDUCATION

Cameroun: l'éducation informelle
Une étude sur l'éducation informelle dans la communauté Baka dans la commune de Mbang au Cameroun a révélé l'importance de la modulation des systèmes d'enseignement et leur adaptation aux spécificités des communautés autochtones. Elle révèle aussi, qu'en sus de l'accès de plus en plus large des enfants Baka à l'éducation, l'enseignement adapté a permis entre autres de sauvegarder des pratiques culturelles anciennes de la communauté autochtone en question, de renforcer l'implication des autochtones dans la gestion de la scolarité des enfants et le choix des programmes, le renforcement du bilinguisme et la réduction des pratiques discriminatoires.
Partant du constat que la communauté Baka du Cameroun souffre de discrimination dans l'accès à l'éducation et considérant leur mode de vie de pêcheurs-cueilleurs nomades, une initiative baptisée



ORA (Observer – Réfléchir – Agir) a été mise en œuvre dans un esprit de consultation et de participation de la communauté concernée ainsi que la prise en compte de l'environnement social et écologique des apprenants pour la définition d'une approche novatrice dont les autochtones seraient les acteurs centraux.

Ces méthodes d'enseignement adaptées à la réalité autochtone camerounaise viennent en aboutissement de l'initiative de l'État camerounais de mettre sur pied un cadre conceptuel à l'Éducation de Base Non Formelle (EBNF) en 1995.

L'expérience de l'éducation informelle menée dans la localité de Mbang (Sud-Est du Cameroun) démontre clairement que la prise en compte des spécificités culturelles notamment linguistiques des autochtones renforce la cohésion communautaire, brise les préjugés discriminatoires et renforce le dialogue interethnique. Il convient de signaler le rôle prépondérant des parents, notamment les femmes, dans l'éducation des enfants et la transmission des valeurs ancestrales, étant donné qu'elles sont les détentrices de savoir-faire et de connaissances voués à la disparition s'ils ne sont pas légués aux générations futures.

L'étude met l'accent sur l'interaction «environnement – contenus enseignés»: en puisant les enseignements de la forêt comme milieu naturel des apprenants, l'éducation informelle réussit le défi de former l'enfant autochtone de la communauté Baka tout en renforçant sa personnalité et ses aspirations.

La définition d'un cadre législatif approprié et inspiré des dispositions de la convention N° 169 de l'OIT – notamment dans sa partie VI – et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007 peut s'avérer un moyen judicieux pour la consolidation des résultats de ses expériences pionnières.
Bonnes pratiques de la mise en œuvre de la convention N° 169 de l'OIT en matière d'éducation. Cas de l'éducation des enfants Baka dans la commune rurale de Mbang (Cameroun), OIT, 2008.

Groenland: langue, éducation et autonomie gouvernementale
Le *kalaallisut* est un dialecte groenlandais dérivé de la langue inuit. Pendant de nombreuses années, cette langue a dû rivaliser avec le danois, la langue des colons, et comme beaucoup d'autres langues autochtones, elle était alors en péril.

Aujourd'hui, le kalaallisut est une langue vivante parlée par



80 % des 56 700 personnes qui vivent au Groenland. Il est utilisé au parlement, dans les médias, les écoles et les établissements d'enseignement supérieur. Il se développe aux côtés du danois au sein d'une société bilingue moderne. Le processus de sauvegarde de la culture et de la langue inuit est intimement lié au processus de développement de l'autonomie gouvernementale au Groenland.

Suivant la tradition, l'éducation s'effectuait au sein de la famille. La mère était le principal enseignant, la personne qui éduque la nouvelle génération afin qu'elle forme une société de chasseurs capable d'assurer sa propre subsistance. L'éducation scolaire a été introduite à l'époque de la colonisation. L'un des objectifs de la colonisation danoise était d'évangéliser les Inuits. Les missionnaires tenaient absolument à ce que la population soit capable de lire la Bible. Les écoles publiques sont apparues au Groenland en 1905. Depuis lors, l'éducation élémentaire de l'ensemble de la population du Groenland, y compris les habitants des villages isolés, fut régie par la loi sur l'école et la religion. Des matières telles que la religion, le groenlandais et les mathématiques figuraient aux programmes scolaires, que des catéchistes qualifiés étaient chargés d'enseigner. En plus de l'enseignement, ces catéchistes officiaient également à l'église.

En 1925, la loi sur l'administration a rendu la scolarisation obligatoire pour les enfants de 7 à 14 ans et a offert la possibilité d'enseigner la langue, la culture et l'histoire danoise. L'instruction étant dispensée en danois, l'éducation a été de plus en plus influencée par les normes et les traditions danoises.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le Groenland a été complètement isolé du Danemark et a acquis, à cette occasion, une certaine expérience dans la gestion de ses propres affaires. Après la guerre, les Groenlandais ont commencé à revendiquer plus de pouvoir et un statut égal aux autres citoyens.

En 1953, le parlement danois a modifié la Constitution, inscrivant le Groenland en tant que comté d'outre-mer du royaume du Danemark et accordant aux Groenlandais un statut égal aux autres citoyens danois. Deux sièges furent réservés aux représentants groenlandais au parlement danois, comme c'est toujours le cas aujourd'hui. Cette modification de la Constitution fut ensuite approuvée par un référendum organisé au Danemark, mais pas au Groenland. Ceci a constitué la première étape vers une décolonisation progressive du Groenland. Le nouveau statut du Groenland a également ouvert la voie à des investissements dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures. Pour que les Groenlandais puissent bénéficier de ces investissements, une campagne de promotion de la migration vers les villes a été lancée. Ceci a entraîné des changements radicaux, bien que parfois mal accueillis, dans la vie des Inuits.

La politique danoise de développement mise en œuvre de



1953 jusqu'à la fin des années 1970 a eu quelques effets bénéfiques. Toutefois, elle avait également ses limites. Par exemple, de 1951 à 1960, le nombre d'élèves dans les écoles publiques a augmenté de 70 %, puis a été multiplié par deux entre 1960 et 1967. Malheureusement, comme trop peu d'enseignants groenlandais avaient été formés, on a dû faire appel à des enseignants danois venus du Danemark. Le taux élevé d'enseignants danois, qui rentraient souvent au Danemark après deux ans de service, posait problème en termes de continuité dans l'éducation.

En 1979, le Groenland obtint l'autonomie interne et fut donc doté d'un gouvernement semi-autonome dirigé par des Inuits. La loi sur l'autonomie interne a entraîné la modification des politiques linguistiques et éducatives. Cette loi a en effet consacré le groenlandais (kalaallisut) langue principale, bien que le danois continuât à être toujours enseigné. Aux termes de cette loi, l'administration était tenue d'utiliser les deux langues.

La nouvelle loi scolaire de 1980 avait pour objectif principal de «renforcer le statut du kalaallikut» en exigeant que l'instruction soit dispensée dans cette langue, tandis que le danois devait être enseigné à partir de la 4e en tant que langue étrangère. Le programme des matières enseignées à l'école devait être mieux adapté aux besoins de la société groenlandaise. Cependant, ces objectifs ne pouvaient être atteints qu'avec des enseignants groenlandais et des supports d'apprentissage en groenlandais; or, ce sont souvent des enseignants danois qui ont pris cet enseignement en charge, au détriment de l'usage du kalaallikut. Tout au long des années 1980, le Groenland s'est donc efforcé d'augmenter le nombre d'enseignants groenlandais et d'améliorer la qualité de leur formation.

L'amélioration progressive du contenu de l'enseignement dans les écoles publiques a débouché sur la nécessité de proposer un enseignement secondaire/supérieur au Groenland. Un cours «d'éducation des adultes», étalé sur deux années, a alors été créé. Bien que dispensé en danois, il consacrait une part importante à la culture groenlandaise. Plus tard, d'autres formations de niveau secondaire ou supérieur ont été mises en place, sur la côte ouest.

En 1997, la gestion de l'éducation a été décentralisée. Tandis que la responsabilité du cadre législatif général restait aux mains de l'administration centrale, les conseils municipaux ont alors été chargés de définir les objectifs administratifs et pédagogiques des écoles de leur secteur, en fonction du contexte local.

À partir de 2007, on comptait 24 écoles dans les villes et 62 écoles dans des villages, accueillant au total 10 688 élèves. Les enseignants y sont au nombre de 909, y compris les directeurs et les enseignants formés pour travailler en école maternelle, puis promus dans des classes de niveau supérieur des écoles publiques. La

proportion des personnes parlant le kalaallikut est de 74 % parmi les enseignants et de 81 % parmi les 73 directeurs d'écoles.

Le Groenland est doté de trois établissements d'enseignement secondaire, accueillant 850 élèves et 85 professeurs. La plupart des étudiants sont bilingues, le kalaallikut étant leur langue maternelle. Dans ces établissements, l'enseignement est dispensé en danois et suit le curriculum danois. Seuls quelques cours, s'articulant autour de matières spécifiques à la culture groenlandaise, comme «la chasse et la pêche», sont proposés en kalaallisut. La logique de ce choix est de préparer les étudiants afin qu'ils puissent poursuivre leurs études au sein du système d'enseignement supérieur danois.

Les politiques linguistiques et éducatives du Groenland sont conformes aux dispositions de la convention N°169 sur l'éducation et la communication telles que stipulées par les articles 26 à 29, 31 et 32. Parmi les principaux éléments et résultats de ces politiques, figurent:

- Les enfants groenlandais ont accès à l'éducation sur un pied d'égalité avec les autres;
- Les Groenlandais élaborent et mettent en place eux-mêmes les programmes éducatifs;
- Les enfants apprennent à lire et à écrire dans leur propre langue ainsi qu'en danois;
- Les enfants acquièrent des connaissances et des compétences générales leur permettant de prendre véritablement part à la vie de leur communauté locale et nationale, sur un même pied d'égalité que les autres;
- Les manuels dispensent des «informations équitables et exactes» et font une place importante à l'histoire du Groenland, «aux connaissances et compétences locales et au système de valeurs autochtone»;
- Le kalaallisut est préservé et continue de se développer.

Ces résultats ont été obtenus par le biais d'un processus favorisé par un certain nombre de facteurs:

- L'influence de la culture danoise au cours de presque 300 ans de colonisation est restée limitée en raison de la distance géographique et du climat, qui ont restreint le nombre de colons danois.
- Les colons danois se sont aperçu très tôt qu'il fallait documenter et standardiser la langue locale en mettant au point une écriture du kalaallikut, en fondant des écoles et des établissements de formation des enseignants.
- La mise en œuvre très précoce de cette politique a permis aux Kalaallits de participer aux processus décisionnels au niveau local, par le biais des conseils de district.
- Les différences fondamentales entre le Groenland et le Danemark en termes de langue, mentalité, mode de subsistance et culture ont empêché toute forme d'assimilation.
- L'attachement très fort au kalaallisut est au cœur de l'identité groenlandaise.
- Le kalaallisut a joué un rôle prédominant dès la mise en place du système éducatif, puis plus tard dans les médias (presse écrite et radio) et autres moyens de communication.
- Très tôt, l'enseignement primaire a été rendu obligatoire et gratuit.

Henriette Rasmussen, Oqaatsip Kimia: The Power of the Word, OIT, 2008.

Pérou: formation des enseignants

Le programme de formation d'enseignants bilingues dans l'Amazonie péruvienne (FORMABIAP) a été établi en 1988, dans le but de répondre aux véritables besoins éducatifs des filles et des garçons autochtones de la région amazonienne, d'apprendre aux jeunes générations à exercer leurs droits individuels et collectifs et de protéger et gérer de manière viable leurs territoires, selon le principe d'autonomie et le droit à disposer d'eux-mêmes. L'organisation indigène appelée Association interethnique pour le développement de la forêt péruvienne (AIDESEP) et le ministère de l'Éducation nationale se partagent la gestion du programme.

Le mandat du FORMABIAP est le suivant:

- Permettre aux acteurs sociaux d'acquérir les aptitudes requises pour concevoir, mettre en place et gérer des projets innovants, conformément aux besoins et aux aspirations des peuples autochtones;
- Promouvoir, dans un esprit d'enrichissement mutuel, le partage des connaissances, pratiques et valeurs des peuples autochtones avec des personnes issues de cultures différentes, en faveur du développement durable de la région amazonienne.

La formation des professeurs autochtones des écoles primaires s'étale sur cinq ans. Elle alterne des cycles

d'enseignement théorique au Centre de formation des maîtres avec des stages effectués dans les communautés dont les étudiants autochtones sont issus. Au cours des cycles d'apprentissage, les étudiants acquièrent les outils théoriques et méthodologiques qu'ils utiliseront ensuite en tant que pédagogues bilingues et interculturels. Durant les stages effectués dans les communautés, ils se réapproprient et approfondissent la connaissance qu'ils ont de leur propre société, par le biais de travaux de recherche et d'actions participatives, tout en s'intégrant à la vie éducative de leur communauté en s'exerçant à l'enseignement, activité qui occupe une part de plus en plus importante de leur temps au fil des études.
Les cycles d'enseignement théorique ont pour but de:

- Développer chez le futur enseignant les compétences et les dispositions nécessaires pour qu'il puisse élaborer des projets éducatifs conformes à la réalité sociale, écologique, culturelle et linguistique de son peuple, qui prennent également en compte les éléments des curriculums modernes de manière réfléchie et critique.

Les cycles de stages effectués dans les communautés ont pour but de:

- Aider les étudiants à se réapproprier le savoir et les pratiques autochtones auxquels ils n'ont pas eu accès au cours des années d'étude précédentes;
- Rassembler les éléments nécessaires à la systématisation du savoir autochtone;
- Valider le curriculum d'enseignement primaire et les supports pédagogiques élaborés au cours des stages;
- Maintenir et développer un contact permanent avec le peuple duquel le futur enseignant est issu afin qu'il s'engage à travailler au sein de sa communauté et dans l'intérêt de celle-ci.

C'est ainsi qu'ont été formés 189 enseignants autochtones issus des 15 peuples de l'Amazonie suivants: Achuar, Awajun, Ashaninka, Nomatsiguenga, Bóóraá, Kandozi, Shawi, Kukama-Kukamiria, Wampis, Uitoto, Shipibo, Chapara, Shiwilu, Tikuna et Kichwa.
Depuis 2005, le FORMABIAP a également créé un programme de formation destinée aux enseignants d'école maternelle. Les étudiantes sont des mères appartenant à ces communautés, et sont formées à l'aide de séances organisées dans l'une des communautés d'un peuple donné, auxquelles s'ajoutent des stages que les étudiantes effectuent dans leur propre communauté. Ce programme a pour objectif de former des enseignants déjà immergés dans leur culture et leur langue, afin de récupérer et d'utiliser à bon escient leur aptitude à transmettre leur culture et la notion d'égalité entre les sexes dans le cadre de leur intervention auprès des mères et des enfants de moins de cinq ans. Le concept qui sous-tend ce programme est qu'à ce niveau, ce sont les familles et les communautés qui s'occupent d'éduquer les enfants de manière informelle.
http://www.formabiap.org

Algérie: effets positifs de l'introduction de la langue berbère (tamazight) dans le système éducatif
Suite au boycott des écoles dans la région autochtone de



Kabylie en 1995, l'Algérie a promulgué une loi introduisant l'enseignement du tamazight à l'école primaire. Depuis, le tamazight est enseigné aux élèves autochtones à divers niveaux dans les régions où le tamazight est parlé, bien qu'on ait récemment observé certains manquements à la loi. Cette mesure, bien qu'incomplète, a eu quelques conséquences positives, notamment celle de stimuler la créativité des enfants autochtones qui découvrent leur langue et prennent conscience de son aspect académique. L'Algérie connaît actuellement un véritable boum éditorial, surtout en ce qui concerne la production littéraire et artistique, ce qui, en soi, est un moyen de préserver une culture qui repose essentiellement sur une tradition orale.

Un autre effet positif de cette décision est qu'elle entraîne la création d'une douzaine d'emplois par an dans le domaine de l'éducation, afin de permettre l'enseignement de cette langue à tous les niveaux. Cela a déclenché un regain d'intérêt pour la culture et la civilisation berbère ou imazighen, notamment dans les milieux universitaires. Des centaines d'étudiants s'inscrivent désormais chaque année dans les facultés dédiées à la langue et à la culture berbère, qui ont ouvert il y a quelques années seulement.

Étude de cas réalisée par: Belkacem Boukherouf.

Norvège: droit des Samis à l'éducation

En Norvège, la loi de 1999 sur l'éducation a renforcé le droit des enfants samis à étudier et à être instruits en langue same. Cette loi stipule que tous les élèves des écoles primaires et des collèges dans les zones définies comme districts samis ont le droit d'étudier et d'être instruits en langue same. En dehors des districts samis, tout groupe d'au moins dix élèves, quelle que soit leur origine, qui en font la demande, ont le droit d'étudier et d'être instruits en langue same. Ils conservent ce droit tant que le groupe compte au moins six élèves. En vertu de cette loi, les Samis qui étudient au lycée ont le droit d'étudier en langue same.

La loi prévoit des subventions publiques spéciales pour les garderies qui ont adopté un règlement promouvant la langue same et la culture samie. La subvention est destinée à couvrir les frais supplémentaires engagés dans la création de garderies samies, afin que les enfants samis qui y vont puissent développer et renforcer leurs compétences en same et leur connaissance de la culture samie. Depuis le 1er janvier 2001, c'est le parlement sami qui accorde cette subvention spéciale aux garderies. Le gouvernement a déclaré que cela faisait partie des efforts fournis pour renforcer le droit des Samis à disposer d'eux-mêmes.[9]

En ce qui concerne le contenu de l'enseignement proposé, dans les zones définies comme districts samis ou conformément à des critères spécifiques sur le reste du territoire, il est établi en fonction d'un programme spécial d'enseignement sami. Cet enseignement est censé apporter aux élèves samis plus de confiance en leur propre culture, promouvoir la langue same et l'identité samie et donner aux élèves samis les moyens de participer activement à la vie de la communauté, en leur permettant d'accéder à tous les niveaux d'éducation. L'État subventionne l'élaboration de manuels scolaires en langue same. Le collège universitaire sami a été chargé de former les enseignants samis.

Toutefois, la mise en œuvre du programme d'enseignement sami dans les écoles samies de Norvège rencontre encore quelques difficultés.[10] De nouvelles études estiment que les mentalités en milieu scolaire doivent évoluer afin que les écoles soient mieux équipées pour répondre aux besoins spécifiques des enfants samis.

John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Argentine: campagne de formation et de sensibilisation auprès des peuples autochtones de la province de Neuquén

L'Argentine est une république fédérale dont les pouvoirs sont partagés entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Les provinces disposent d'un certain degré d'autonomie. Chaque province promulgue sa propre constitution conformément aux principes, déclarations et garanties contenus dans la Constitution argentine. En 2000, l'Argentine a ratifié la convention N° 169. C'est alors que les autochtones Mapuche de la province de Neuquén ont appelé à une réforme de la Constitution de l'État provincial de Neuquén, car celle-ci ne mentionnait pas leurs droits individuels et collectifs. Ils souhaitaient que cette nouvelle Constitution leur permette d'exercer les droits que leur accorde la convention N° 169 et la Constitution argentine.

La modification de la Constitution de la province a été le fruit de nombreuses actions coordonnées. Par exemple, les dirigeants mapuche ont été très présents lors des négociations et ont collaboré de manière constructive avec la Commission pour la réforme constitutionnelle. Ils ont obtenu le soutien de personnes connues qui les ont aidés à promouvoir leur cause et à élargir le nombre de

9) CRC/C/129/Add.1, 6 octobre 2004, paragraphe 589.

10) http://www.eurolang.net/index.php?option=com_content&task=view&id=3081&Itemid=1&lang=sv.

leurs partisans. L'un des éléments déterminants, à cet égard, a été la formation et le renforcement des capacités des dirigeants mapuche concernant les droits des peuples autochtones, tous deux centrés sur la convention N° 169. Les dirigeants ont utilisé des mécanismes de partage de l'information efficaces afin de transmettre le contenu de cette formation aux différentes communautés. Le peuple mapuche s'est appuyé sur ces connaissances nouvellement acquises pour exprimer leurs exigences sans relâche, en distribuant des tracts, en publiant des communiqués de presse et en organisant des campagnes épistolaires et des manifestations.

En 2006, la Constitution de la province de Neuquén a été modifiée. La nouvelle mouture du texte reconnaît la préexistence des peuples autochtones, ainsi que leur particularité culturelle et ethnique. Elle accorde aux peuples autochtones des droits collectifs sur leurs terres ancestrales et prévoit l'attribution de terres supplémentaires si nécessaire. Elle garantit leur droit de participation à toutes les prises de décision concernant leur environnement naturel. La Constitution reconnaît également la diversité culturelle et la richesse linguistique de ces peuples et a inscrit des dispositions concernant une éducation bilingue et multiculturelle. Ces droits avaient déjà été reconnus par la Constitution argentine, mais le système éducatif argentin est décentralisé et jusqu'en 2006, la province de Neuquén n'avait pas inscrit ce droit dans sa propre Constitution.

Ce cas prouve que l'existence d'une législation nationale favorable, alliée à une formation adéquate des peuples autochtones à tous les niveaux concernant leurs droits, peut permettre d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre d'instruments juridiques internationaux tels que la convention N° 169. Il reste des mesures à prendre pour que l'enseignement proposé dans la province de Neuquén soit véritablement bilingue et interculturel:

- S'assurer que les peuples autochtones participent réellement à la conception et à la mise en œuvre du nouveau système éducatif.
- Prendre en compte les méthodes traditionnelles d'enseignement et d'apprentissage des autochtones, qui font jouer un rôle à la famille et à la communauté, tout en trouvant un juste équilibre avec la culture générale argentine.
- Concevoir un système d'enseignement interculturel et bilingue de façon à ce qu'il n'enrichisse pas seulement les communautés autochtones, mais la population dans son ensemble.

Constitution argentine: http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_ingles.pdf;
Constitution de la province de Neuquén: http://www.jusneuquen.gov.ar/share/legislacion/leyes/constituciones/constitucion_nqn/cnqn_aindice.htm;
Centro de Políticas Publicas para el Socialismo (CEPPAS) et Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra (GAJAT), Del derecho consagrado a la práctica cotidiana: La contribución del Convenio 169 de la OIT en el fortalecimiento de las comunidades Mapuche de la Patagonia, OIT, 2008.



XI. SÉCURITÉ SANITAIRE ET SOCIALE





11.1. SERVICES ÉGALITAIRES ET ADÉQUATS

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) définit la santé comme *«un état de complet bien-être physique, mental et social, et [qui] ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité»*[1]. Cette définition reflète une vision globale de la santé qui correspond à la conception traditionnelle de la santé que nombre de peuples autochtones partagent: celle-ci s'appréhende sur le plan physique, mental, émotionnel et spirituel et dans les relations avec l'autre, les communautés, l'environnement et la société dans son ensemble.

Dans ce sens, les éléments qui déterminent le niveau de santé se situent en dehors de la sphère d'influence directe du secteur sanitaire. Il s'agit de facteurs tels que l'accès à la terre, la protection de l'environnement et l'intégrité culturelle. Par conséquent, l'expulsion de leurs terres ancestrales, les politiques de développement et de relogement mal planifiées, la répression des institutions, des coutumes et des croyances traditionnelles ainsi que les changements radicaux de mode de vie sont autant de facteurs qui entraînent une dégradation de l'état de santé des peuples autochtones. Par exemple, de nombreuses communautés autochtones sont beaucoup plus touchées par la violence, le suicide et l'abus d'alcool ou de stupéfiants que la moyenne.

1) Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, www.searo.who.int/LinkFiles/About_SEARO_const.pdf

Conséquences néfastes de la colonisation
La colonisation a porté une atteinte grave à la santé et à la démographie de nombreux peuples autochtones. Par exemple, lorsque le peuple Onge de l'île de la Petite Andaman, qui vivait de la chasse, de la cueillette et de la pêche, a été relogé en 1976 par le gouvernement indien, la population a connu un sévère déclin. En sept ans, entre 1978 et 1985, le taux de mortalité infantile a doublé et beaucoup de femmes sont devenues stériles. L'une des raisons principales était la malnutrition due à la réduction de leur espace vital et donc à la réduction des sources de nourriture.[2] Le recensement indien de 1991 faisait état de 99 Onge, alors que ce peuple comptait 672 membres en 1885.[3]

Les données statistiques sur l'état de santé des peuples autochtones, surtout en Afrique et en Asie, sont très rares. Toutefois, selon l'OMS, l'état de santé des peuples autochtones dans les pays pauvres comme dans les pays industrialisés est toujours plus mauvais que celui de la

2) D. Venkatesan, Ecocide or Genocide? The Onge in the Andaman Islands, Cultural Survival Quarterly, 1990, 14(4).

3) V.G. Rao, A.P. Sugunan, M.V. Murhekar et S.C. Sehgal, Malnutrition and high childhood mortality among the Onge tribe of the Andaman and Nicobar Islands, Public Health Nutrition, 2006. 9(1).

population dans son ensemble.[4] Les données disponibles montrent des inégalités criardes entre l'état de santé des peuples autochtones et celui des autres groupes au sein d'une même population.

Les systèmes sanitaires traditionnels se sont développés au fil des générations afin de répondre aux besoins spécifiques des peuples autochtones dans leur environnement. Dans toutes les régions du monde, les systèmes de soin traditionnels et les systèmes biomédicaux coexistent, et l'OMS estime qu'au moins 80 % de la population des pays en voie de développement a recours, en premier lieu, aux systèmes de soin traditionnels.[5]

De même, la plupart des communautés autochtones recourent à leurs propres systèmes traditionnels de protection sociale, qui comprennent des mécanismes de distribution des richesses, de partage de la nourriture, d'attribution des emplois et d'assistance dans les moments d'adversité. On dispose de très peu d'informations concernant l'importance de ces systèmes, mais on peut supposer qu'ils jouent un rôle essentiel, par exemple, en ce qui concerne la distribution de l'argent envoyé par les travailleurs autochtones qui ont quitté leur communauté.

Dans le monde entier, les systèmes de soin et de protection sociale traditionnels ont peu à peu été affaiblis par le manque de reconnaissance et la dégradation de l'environnement et du tissu social. Parfois, ces systèmes de soin et de protection sociale ont également du mal à répondre aux nouvelles difficultés nées des changements dans le mode de subsistance, dans les valeurs et les rôles sociaux en fonction du sexe et de l'âge et de l'apparition de nouvelles maladies, entre autres.

4) http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs326/en/index.html.

5) The Health of Indigenous Peoples - WHO/SDE/HSD/99.1

Parallèlement, les peuples autochtones sont souvent privés d'accès aux services sanitaires et sociaux et, dans bien des cas, les communautés autochtones reçoivent des services inadéquats ou inacceptables. Par exemple, les agents de santé publique ont parfois une attitude discriminatoire envers les cultures et les pratiques autochtones et s'opposent souvent au fait d'être postés dans des zones isolées. Fréquemment, une barrière linguistique se dresse; les infrastructures sont souvent déficientes et les services trop coûteux.

Le droit à des soins de santé élémentaires n'est autre qu'un droit fondamental à la vie. Les États ont donc le devoir de fournir des services sanitaires adaptés à l'ensemble de leurs citoyens. La convention N° 169 stipule, aux articles 24 et 25, que les peuples autochtones doivent bénéficier de régimes de sécurité sociale et de services sanitaires, sur un pied d'égalité avec le reste de la population. Ces services doivent tenir compte de leur situation spécifique et de leurs pratiques traditionnelles. Chaque fois que cela est possible, les gouvernements doivent fournir les ressources nécessaires pour permettre aux peuples autochtones de concevoir et de gérer ces services eux-mêmes.

État de santé des tribus répertoriées comparé à celui du reste de la population en fonction d'indicateurs élémentaires (1998-1999), Inde[1]

INDICATEUR SANITAIRE	TRIBUS RÉPERTORIÉES	ENSEMBLE	TAUX D'ÉCART
Mortalité infantile	84.2	67.6	24.5
Mortalité néonatale	53.3	43.4	22.8
Mortalité juvénile	46.3	29.3	58.0
Mortalité des enfants de moins de 5 ans	126.6	94.9	33.4
Bilan de santé prénatal	56.5	65.4	13.6
% d'accouchements médicalisés	17.1	33.6	49.1
% de femmes souffrant d'anémie	64.9	51.8	25.2
% d'enfants souffrant de malnutrition (basé sur leur courbe de poids)	55.9	47.0	18.7
Ont reçu toutes les vaccinations nécessaires	26.4	42.0	37.1

1) National Family Health Survey (enquête nationale sur la santé de la famille), 1998-1999, citée par la Commission de planification, 2005, tableau 2.11.

Convention N° 169 de l'OIT:

Article 24

Les régimes de sécurité sociale doivent être progressivement étendus aux peuples intéressés et être appliqués sans discrimination à leur encontre.

Article 25

1. Les gouvernements doivent faire en sorte que des services de santé adéquats soient mis à la disposition des peuples intéressés ou doivent leur donner les moyens leur permettant d'organiser et de dispenser de tels services sous leur responsabilité et leur contrôle propres, de manière à ce qu'ils puissent jouir du plus haut niveau possible de santé physique et mentale.
2. Les services de santé doivent être autant que possible organisés au niveau communautaire. Ces services doivent être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, géographiques, sociales et culturelles, ainsi que de leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels.
3. Le système de soins de santé doit accorder la préférence à la formation et à l'emploi de personnel de santé des communautés locales et se concentrer sur les soins de santé primaires, tout en restant en rapport étroit avec les autres niveaux de services de santé.
4. La prestation de tels services de santé doit être coordonnée avec les autres mesures sociales, économiques et culturelles prises dans le pays.

La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones comporte des dispositions analogues:

Article 21.1

Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale.

Article 23

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions.



Pour que les peuples autochtones puissent exercer leur droit à la protection sociale et à des services sanitaires, les mesures suivantes doivent être mises en œuvre:

- Élaboration de mécanismes de participation aux niveaux décisionnels (mesures et programmes relatifs à la protection sanitaire et sociale);
- Allocation de ressources spécifiques destinées à combler les disparités importantes entre les peuples autochtones et les autres groupes de la population;
- Concentration sur le renforcement des capacités, formation du personnel de santé indigène et renforcement des institutions autochtones afin de garantir l'autonomie de ces institutions au niveau local et l'emploi de méthodes culturellement acceptables au sein des services sanitaires et sociaux;
- Reconnaissance des droits des peuples autochtones sur la propriété intellectuelle que leur savoir et leur médecine traditionnelle représentent;
- Collecte régulière et systématique d'informations détaillées et fiables afin d'observer l'évolution de la situation des peuples autochtones et l'impact des mesures et programmes mis en œuvre;
- Définition d'un programme de recherches qui mette en évidence les besoins les plus urgents, par exemple en ce qui concerne les systèmes et pratiques de soin, la santé mentale, l'abus de stupéfiants ou d'alcool, les liens entre la perte de terres et un mauvais état de santé, l'impact sanitaire de mesures à grande échelle;
- Élaboration d'approches spécifiquement adaptées aux femmes et aux enfants autochtones, car leur état de santé est souvent très mauvais.[6)]

En 2001, dans son programme d'action, **la conférence mondiale des Nations unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée** a exhorté les États à adopter des mesures et des plans d'action, notamment d'action positive, afin de faire respecter l'égalité, notamment en ce qui concerne les services sociaux: logement, éducation primaire et soins.[7)]

6) Tool Kit: Best Practices for Including indigenous peoples in sector programme support, Danida, 2004.

7) Rapport de la conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, Durban, 2001.

11.2. APPLICATION CONCRÈTE: SANTÉ ET SÉCURITÉ SOCIALE

Nicaragua: décentralisation du système de santé
La loi sanitaire déclare que le ministère de la Santé (MINSA) est le corps gouvernant du secteur sanitaire au Nicaragua. Toutefois, conformément aux directives du plan national pour le développement humain 2008-2015, le MINSA sera soumis au processus de décentralisation. Dans le cadre de ce processus, en novembre 2008, le MINSA a signé un accord-cadre sur la coordination du processus de délégation de la gestion des soins de santé dans les régions autonomes de la côte atlantique du Nicaragua. Cet accord donne le feu vert à l'implantation d'institutions permettant d'administrer les soins de santé au niveau régional. Il délègue aux conseils régionaux et aux gouvernements autonomes régionaux de la RAAN et de la RAAS la compétence et la responsabilité de l'organisation, l'orientation, la gestion et la délivrance autonome des services sanitaires ainsi que la gestion des ressources humaines, matérielles et financières dans ce domaine. Cet accord repose sur le principe que l'intégration, le développement et la consolidation de la médecine traditionnelle et naturelle sont gérés au niveau régional, afin de promouvoir une complémentarité et un lien entre les services sanitaires et le rôle des agents de santé traditionnels intervenant dans la médecine naturelle, traditionnelle et occidentale.
Étude de cas réalisée par Myrna Cunningham.

Tanzanie: repeuplement à l'aide des systèmes de sécurité sociale traditionnels
En Tanzanie, le projet ERETO, soutenu par le Danemark, s'adresse aux gardiens de troupeaux autochtones masaï de la réserve naturelle de Ngorongoro (NCA). L'objectif du projet est de fournir un meilleur accès à l'eau aux personnes et aux troupeaux, d'offrir des services vétérinaires et de permettre aux foyers pauvres de repeupler leurs troupeaux. Le projet ERETO se base directement sur la conception que les Masaï ont de la pauvreté et de la façon dont ils la mesurent. Il s'appuie également sur le système clanique de sécurité sociale et de redistribution des richesses pour mettre en œuvre le repeuplement des troupeaux. Les femmes, en tant que maîtresses du foyer, jouent un rôle essentiel dans ce programme de repeuplement, dont 3 400 foyers ont déjà bénéficié. Cela a permis d'inverser la tendance vis-à-vis de l'exclusion de ce peuple et a ramené ces familles à l'élevage de troupeaux; ce qui représente pour eux, plus d'un mode de subsistance, un patrimoine, un mode de vie

spirituelle et un élément déterminant de leur identité.
Danida, Tool Kit: Best Practices for Including indigenous peoples in sector programme support, 2004.

Népal: création d'une sécurité sociale et programmes d'action positive
En général, le milieu politique s'accorde à dire que les inégalités entre les peuples autochtones et les communautés népalaises dominantes doivent être combattues. Les peuples autochtones du Népal sont plus pauvres, rencontrent moins de succès dans les études, sont en plus mauvaise santé et ont moins d'influence sur le plan politique que la moyenne nationale. Toutefois, les situations varient beaucoup d'un groupe autochtone népalais à l'autre. Certains groupes, comme les Thakali et les Newar, sont, en fait, au-dessus de la moyenne nationale dans la plupart des enquêtes réalisées, tandis que d'autres groupes, comme les Chepang et les Raute, sont durement touchés par le phénomène de l'exclusion. Pour faire face à cette grande diversité et diriger l'aide vers les groupes qui en ont le plus besoin, le groupe d'encadrement créé par les peuples autochtones, la Fédération népalaise des nationalités autochtones (NEFFIN), a lancé une action indépendante visant à classer les peuples autochtones en cinq catégories, des plus favorisés à ceux menacés de disparition. Depuis, le gouvernement et les donateurs ont adopté ce classement. Par exemple, en 2008, le ministère du développement local a commencé à effectuer des versements aux membres des groupes autochtones fortement exclus ou menacés de disparition.
Certaines organisations autochtones militent pour le lancement d'une action positive globale, basée sur l'appartenance ethnique, en faveur de tous les peuples autochtones. Cependant, les écarts socioéconomiques entre ces groupes viennent quelque peu compliquer cette démarche. Si les cinq catégories définies permettent bien de différencier les peuples autochtones, ce système ne repose, toutefois, sur aucun critère objectif ou sur un recueil régulier de données. Par conséquent, certains demandent, à présent, à ce qu'un système plus flexible soit mise en place afin de baser l'action positive sur un ensemble de critères socioéconomiques, eux-mêmes réexaminés régulièrement. Ainsi, les groupes autochtones défavorisés recevraient de l'aide en fonction des difficultés qu'ils rencontrent et non sur la base de leur statut de peuple autochtone. Ces questions sont toujours débattues au sein du processus constitutionnel et aucune politique globale n'a encore vu le jour.
Programme de promotion de la convention N° 169 de l'OIT, rapports de projets au Népal, 2008-2009;
Bennett, Lynn and Parajuli, Dilip (2007). Nepal Inclusion Index: Methodology, First Round Findings and Implications for Action. Projet de document.

États-Unis: programmes de prévention du suicide
Le suicide représente près d'un décès sur cinq parmi les jeunes Amérindiens et autochtones d'Alaska (15 à 19 ans): ce taux est considérablement plus élevé que pour tous les autres groupes ethniques aux États-Unis. En réalité, les écarts entre les taux de suicide des jeunes Amérindiens et autochtones d'Alaska et les jeunes d'autres groupes ethniques sont déjà visibles depuis plus de trente ans. Statistiquement, les programmes de prévention du suicide adaptés à la culture cible et qui tiennent compte du savoir et des traditions spécifiques de cette culture sont plus efficaces et mieux accueillis par les communautés amérindiennes et autochtones d'Alaska. Ces programmes de prévention sont efficaces car ils sont porteurs de messages positifs concernant le patrimoine culturel de ces peuples, ce qui rehausse le sentiment d'amour-propre et de maîtrise de soi chez les jeunes Amérindiens et autochtones d'Alaska. Ces programmes se concentrent sur les facteurs de protection de ces jeunes en tenant compte du contexte culturel. Ils enseignent également des méthodes de gestion de ce problème, compatibles avec la culture de ces peuples, notamment les moyens d'obtenir un soutien social dans le respect des traditions.
http://indigenousissuestoday.blogspot.com/2008/02/suicide-native-american-and-alaskan.html.

Brésil: les Enawene Nawe
Les Enawene Nawe constituent un petit peuple autochtone d'Amazonie, qui vit dans la forêt de Mato Grosso, au Brésil. Le premier contact avec ce peuple a été établi en 1974. On n'avait alors recensé que 97 membres. Aujourd'hui, ils sont environ 500.
Les Enawene Nawe ont refusé de s'approcher des villes et hôpitaux en raison des problèmes de santé et des souffrances qui ont suivi leur entrée en contact avec des personnes de l'extérieur. Ils sont également conscients du fait qu'ils ne doivent pas compter sur les gens de l'extérieur pour leur prodiguer des soins. C'est pourquoi, bien qu'ils soient déjà dotés d'herboristes, chamans et incantateurs, certains membres de leur communauté reçoivent une formation aux soins et à la médecine occidentale. Ces nouveaux spécialistes sont appelés «Baraitalixi» ou «petits herboristes». La formation est organisée dans leur habitation communale, dans leur langue et en présence de toute la communauté. Les

Baraitalixi conseillent et traitent environ 80 cas par mois, avec l'aide d'agents sanitaires professionnels qui les assistent par radio.

À l'hôpital local, une salle a été spécialement aménagée pour les peuples autochtones. Elle est dotée de crochets auxquels les Enawene Nawe peuvent suspendre leurs hamacs et d'un espace permettant aux parents de dormir sur place. Le personnel de l'hôpital reçoit également une formation élémentaire concernant les Enawene Nawe, afin de communiquer plus facilement avec eux.

Étude de cas réalisée par Chonchuirinmayo Luithui. How Imposed Development Destroy the Health of Tribal peoples: Healthcare and the Enawene Nawe; Survival International Publication, 2007.

Australie

On observe d'importantes disparités en termes d'état de santé entre les Aborigènes et peuples insulaires du détroit de Torrès et les autres Australiens, quel que soit leur âge. L'espérance de vie des peuples autochtones est inférieure de 17 ans à celle des autres Australiens. Chez ces peuples, le taux de mortalité est plus élevé, les maladies se déclarent plus tôt et l'on trouve plus de problèmes liés au stress, qui portent atteinte au bien-être social et mental.

En juillet 2003, les ministres australiens de la santé se sont mis d'accord pour créer une *Stratégique nationale d'amélioration de la santé des Aborigènes et des insulaires du détroit de Torrès* (NSFATSIH), dont l'objectif principal est le suivant: «Veiller à ce que les peuples aborigènes et les insulaires du détroit de Torrès puissent bénéficier d'une vie saine au même titre que le reste de la population, enrichie par la pratique de leur culture et menée dans la dignité et la justice.»

En décembre 2007, sur la base de cette déclaration, le Conseil des gouvernements australiens (COAG) s'est engagé à collaborer avec les communautés autochtones afin de combler les écarts dans les domaines où les peuples autochtones sont défavorisés. Il a reconnu que des mesures spéciales devaient être prises afin de faciliter l'accès des peuples autochtones aux services sanitaires et que la participation de ces peuples à la conception, à la distribution et au contrôle de ces services était essentielle.

Le COAG a déclaré qu'il s'engageait à:

- Supprimer l'écart en termes d'espérance de vie en l'espace d'une génération (d'ici 2030)
- Réduire de moitié l'écart en termes de taux de mortalité des enfants autochtones de moins de 5 ans d'ici 2018
- Réduire de moitié l'écart en termes d'alphabétisation, aptitude au calcul et opportunités d'embauche d'ici 2018.

En outre, le COAG a également accepté de:

- Donner accès à l'éducation maternelle à tous les enfants de 4 ans vivant dans des communautés autochtones isolées d'ici 2013
- Réduire de moitié l'écart en termes de taux de réussite en Terminale (ou classe équivalente) d'ici 2020
- Réduire de moitié l'écart en termes d'opportunités d'embauche d'ici 2018

De plus, en juillet 2008, le gouvernement australien a créé le Conseil national pour l'égalité des autochtones en matière de santé. Ce conseil joue un rôle consultatif concernant la définition des objectifs et des cibles des mesures sanitaires et leur contrôle.

En Nouvelle-Galles du Sud, une mesure spéciale a été mise au point afin de trouver une solution au fait que les services spécialisés dans la santé mentale restent relativement peu utilisés, bien qu'il y ait un besoin important de soins liés à la santé et au bien-être mentaux dans les communautés aborigènes. La **mesure en faveur de la santé et du bien-être mentaux des Aborigènes (2006-2010)** définit des stratégies et des actions visant à:

- Approfondir des partenariats de travail importants, comme ceux qui existent entre les services de psychiatrie locaux et les services sanitaires gérés par la communauté aborigène (ACCHS);
- Renforcer les compétences de la direction des services psychiatriques afin qu'ils répondent de manière appropriée aux besoins des personnes aborigènes, de leurs familles et de leurs aides familiales, qu'il s'agisse d'urgences, de maladies graves, d'interventions précoces et de prévention, de réhabilitation ou de rétablissement;
- Développer des programmes spécifiquement dédiés à la santé mentale pour les aborigènes de tous âges qui sont atteints de maladies mentales ou risquent d'en souffrir un jour;
- Gagner en expertise et approfondir la connaissance du problème par le biais d'activités de collecte de données et d'évaluation;
- Renforcer les effectifs des Aborigènes chargés de prodiguer des soins psychiatriques, en augmentant le nombre de postes dans les services psychiatriques locaux les ACCHS et en offrant des formations et des opportunités d'acquérir des compétences supplémentaires.

Réunion du Conseil des gouvernements australiens,

Melbourne, 20 décembre, 2007, http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2007-12-20/;
Aboriginal and Torres Strait Islander Health Performance Framework, Rapport de 2008, http://www.health.gov.au; http://www.health.gov.au/internet/ministers/publishing.nsf/Content/mr-yr08-nr-nr104.htm;
Mesure en faveur de la santé et du bien-être mentaux des Aborigènes (2006-2010) des Nouvelle-Galles du Sud: http://www.health.nsw.gov.au/policies/pd/2007/pdf/PD2007_059.pdf.
Étude de cas réalisée par Chonchuirinmayo Luithui.

Inde

Les principaux indicateurs en matière de santé montrent que l'état de santé des peuples autochtones de l'Inde (appelés «tribus répertoriées») est beaucoup plus mauvais que celui du reste de la population (voir tableau à la rubrique 11.1). Par exemple, le taux de mortalité infantile chez les tribus répertoriées est de 58 % plus élevé que pour le reste de la population indienne. Les soins médicaux posent un grave problème dans les régions isolées et éloignées, où vivent la plupart des peuples autochtones. Leur situation est aggravée par le manque de sécurité alimentaire, le problème de l'assainissement de l'eau et de l'accès à l'eau potable, la malnutrition et des niveaux élevés de pauvreté.

La plupart des communautés autochtones d'Inde dépendent encore des ressources naturelles et forestières pour subsister et gagner leur vie. Cependant, à mesure que les processus de modernisation et de développement détruisent l'habitat des peuples autochtones, on assiste à la disparition rapide de leurs systèmes médicaux, des compétences et des ressources naturelles utilisées dans les traitements traditionnels.

Aucune mesure spécifique ne se concentre encore particulièrement sur les soins médicaux à prodiguer aux peuples autochtones d'Inde, mais la situation sanitaire des tribus répertoriée a été mentionnée dans le 11e plan quinquennal (2007-2012) et une stratégie globale est décrite dans le projet de politique tribale nationale de 2006. L'approche choisie dans le 11e plan quinquennal est «d'initier un changement exemplaire concernant, de manière globale, l'autonomisation des peuples tribaux». Ce plan prévoit de redoubler les efforts visant à mettre le coût des soins de santé primaires à la portée des tribus répertoriées, à responsabiliser les centres médicaux vis-à-vis de ces tribus et à combler les graves lacunes des services médicaux ruraux. Afin d'optimiser les prestations dans les régions tribales, le système de distribution des soins et le fonctionnement des centres de soins doivent faire l'objet d'examens périodiques axés sur trois thèmes principaux: i) l'infrastructure sanitaire, ii) les effectifs et iii) le matériel, notamment les médicaments et l'équipement.

Le projet de politique tribale nationale (2006) présente une stratégie détaillée et ciblée qui a pour objectif de résoudre les problèmes spécifiques auxquels les peuples autochtones sont confrontés dans le domaine des soins de santé et de la médecine. Cela consiste notamment à améliorer l'accès aux soins modernes en développant de nouveaux systèmes et de nouvelles institutions, en opérant une synthèse entre les systèmes médicaux indiens tels que l'Ayurveda et le Siddha, les systèmes tribaux et la médecine moderne, en déléguant la gestion du personnel soignant au niveau du village ou du district, en élaborant des méthodes de distribution d'une eau potable saine adaptées à chaque région et qui prennent en compte les différents types de terrains dans les zones tribales.

Cette politique est au stade de projet mais la reconnaissance de la nécessité d'établir des stratégies qui conjuguent médecine indigène et médecine générale allopathique est un signe encourageant (cela apparaît également dans le 11e plan).[8] L'abandon d'un modèle qui se préoccupe uniquement de la prestation des services, peut rendre les soins médicaux offerts dans les zones tribales plus accessibles et permettre aux peuples autochtones de partager leur vaste savoir traditionnel.

Justice sociale, Onzième plan quinquennal 2007-2012, Commission de planification, gouvernement indien; http://tribal.nic.in/finalContent.pdf.



8) Il importe également de remarquer que la politique sanitaire nationale de 2002 reconnaît qu'il est nécessaire d'élaborer des mesures spéciales et des programmes distincts adaptés aux besoins sanitaires des tribus répertoriées (parmi d'autres groupes vulnérables). Cette politique met l'accent sur la nécessité de renforcer les systèmes de médecine alternative.



XII. ACTIVITÉS TRADITIONNELLES, DROITS DES TRAVAILLEURS ET FORMATION PROFESSIONNELLE

L'OIT a commencé à s'intéresser aux peuples autochtones dès 1920, principalement parce qu'elle était préoccupée par leur condition de travailleurs exploités (voir la rubrique 14.1). Cette préoccupation a conduit, entre autres, à l'adoption en 1930 de la convention N° 29 de l'OIT sur le travail forcé. La suite des recherches a montré, dans les années 1950, que les peuples autochtones devaient faire l'objet d'une protection spéciale dans les cas où ils sont exposés à des formes graves d'exploitation au travail, notamment à des discriminations, et au travail forcé ainsi qu'au travail des enfants. Reconnaissant qu'il fallait aborder la question des peuples autochtones de manière globale, l'OIT a adopté, en 1957, la convention N° 107. Cette convention comporte une section spéciale dédiée aux conditions d'emploi et a été adoptée afin de *«poursuivre l'amélioration des conditions de vie et de travail de ces populations en exerçant une action simultanée sur l'ensemble des facteurs qui les ont jusqu'ici maintenues en marge des progrès de la communauté nationale dont elles font partie» (préambule de la convention N° 107 de l'OIT).*
En raison de l'importance que les droits des travailleurs continuent d'avoir pour les peuples autochtones et du besoin de défendre ces droits, la convention N° 169 et la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones comportent également des dispositions spéciales concernant l'emploi et les droits des travailleurs.

12.1. RESPECT VIS-À-VIS DES ACTIVITÉS TRADITIONNELLES DES PEUPLES AUTOCHTONES

La plupart des peuples autochtones ont développé des stratégies de subsistance et des activités extrêmement spécifiques, adaptés à l'environnement que constitue leur territoire traditionnel. C'est pourquoi ils dépendent, plus que d'autres, de l'accès à leurs terres, territoires et ressources. Ces activités traditionnelles rassemblent divers types d'artisanat, d'industries rurales et communautaires ainsi que des activités telles que la chasse, la pêche, le piégeage, la culture itinérante ou la cueillette. Dans certains cas, les peuples autochtones sont uniquement identifiés à l'aide de leurs activités traditionnelles, comme c'est le cas des gardiens de troupeaux, des cultivateurs itinérants et des chasseurs-cueilleurs.
Bien souvent, le manque de respect pour les droits et les cultures des peuples autochtones a débouché sur des discriminations à l'encontre de leurs modes traditionnels de subsistance. C'est le cas, par exemple, dans certaines parties de l'Asie du Sud-Est, où la loi interdit les pratiques de rotation des cultures, et dans certaines régions d'Afrique, où les droits des gardiens de troupeaux sur les terres et leur droit à faire paître leur bétail ne sont pas reconnus.[1)]
La convention N° 169 stipule que ces métiers traditionnels doivent être reconnus et soutenus.

Convention N°169 de l'OIT, article 23
1. L'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples intéressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnus en tant que facteurs importants du maintien de leur culture ainsi que de leur autosuffisance et de leur développement économiques. Les gouvernements doivent, avec la participation de ces peuples, et, s'il y a lieu, faire en sorte que ces activités soient renforcées et promues.
2. À la demande des peuples intéressés, il doit leur être fourni, lorsque c'est possible, une aide technique et financière appropriée qui tienne compte des techniques traditionnelles et des caractéristiques culturelles de ces peuples ainsi que de l'importance d'un développement durable et équitable.

12.2. RESPECT DES DROITS DES TRAVAILLEURS

Dans bien des cas, la pression grandissante exercée sur les terres et les ressources des peuples autochtones menacent leurs stratégies traditionnelles de subsistance et les opportunités d'investissement ou d'embauche dans les territoires autochtones sont souvent rares.
De nombreux travailleurs autochtones doivent trouver d'autres sources de revenus et dans la grande majorité des communautés, certains membres, voire la plupart des membres, vivent en dehors de leurs territoires traditionnels et doivent concurrencer d'autres personnes pour trouver un emploi ou des opportunités économiques.
Même lorsqu'ils continuent d'habiter leurs territoires

1) Pour plus d'informations sur les métiers traditionnels des peuples indigènes et tribaux et les nombreuses difficultés rencontrées dans ce domaine, voir Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples, OIT, Genève, 2000.



traditionnels, les autochtones se lancent parfois dans de nouvelles activités économiques, qu'il s'agisse de leur domaine d'occupation principale, ou dans le secteur secondaire ou tertiaire. Par exemple, un cultivateur itinérant peut se mettre à pêcher ou travailler comme ouvrier agricole durant la saison sèche, après la récolte de ses cultures sur brûlis et avant le début du cycle suivant de la cueillette.[2)]

Souvent, il manque des données et des statistiques fiables concernant la situation spécifique des peuples autochtones sur le marché de l'emploi. Cependant, les informations disponibles montrent que les peuples autochtones sont victimes de discriminations et sont beaucoup plus touchés par le travail forcé et le travail des enfants. Certains des problèmes et préjudices auxquels ils sont confrontés sur le marché national et international du travail sont les suivants:

- De nombreux travailleurs autochtones sont incapables de rivaliser avec les autres travailleurs sur un même pied d'égalité, car leurs connaissances et leurs compétences ne sont pas évaluées correctement et leur accès à l'éducation formelle et à la formation professionnelle est limité.
- La présence des travailleurs autochtones sur le marché de l'emploi est souvent précaire et ils sont fréquemment privés des droits fondamentaux des travailleurs.
- En général, les travailleurs autochtones gagnent moins d'argent que les autres travailleurs et leurs revenus en fonction du nombre d'années d'études sont inférieurs à ceux des travailleurs non autochtones. Plus une personne a étudié longtemps, plus cet écart se creuse.

2) Raja Devasish Roy, "Occupations and Economy in Transition: A Case Study of the Chittagong Hill Tracts", dans Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples, OIT, Genève, 2000, pages 73 à 122.

L'exploitation et les discriminations au travail touchent les hommes et les femmes autochtones de manière différente. Les femmes autochtones sont doublement victimes de discrimination du fait des discriminations sexistes. De nombreuses femmes autochtones:

- Ont moins accès à l'éducation et à la formation, à tous les niveaux;
- Sont plus touchées par le chômage et le sous-emploi;
- Effectuent plus souvent des travaux non rémunérés;
- Reçoivent un salaire inférieur pour un travail égal;
- Ont moins accès aux biens matériels et à la reconnaissance officielle dont elles ont besoin pour progresser dans leur métier ou avoir accès à un emploi;
- Ont moins accès aux postes administratifs et de direction;
- Travaillent dans de plus mauvaises conditions, que ce soit en termes d'heures de travail ou d'hygiène et de sécurité au travail;
- Sont particulièrement susceptibles d'être victimes d'abus sexuels, de harcèlement ou de la traite, car elles doivent souvent chercher un emploi loin de leur communauté;
- Sont entravées par des pratiques culturelles discriminatoires, comme celles qui consistent à dissuader les filles d'étudier et à empêcher les femmes d'hériter de terres ou de participer aux processus décisionnels.[3)]

3) Eliminating Discrimination against Indigenous and Tribal Peoples in Employment and Occupation – a Guide to ILO Convention No. 111, OIT, 2007.



Pour mettre fin à cet état de fait, la convention N° 169 de l'OIT comporte un certain nombre de dispositions concernant les droits des travailleurs autochtones.

Convention N°169 de l'OIT, article 20:
1. Les gouvernements doivent, dans le cadre de la législation nationale et en coopération avec les peuples intéressés, prendre des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs appartenant à ces peuples une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi, dans la mesure où ils ne sont pas efficacement protégés par la législation applicable aux travailleurs en général.
2. Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne:
a) l'accès à l'emploi, y compris aux emplois qualifiés, ainsi que les mesures de promotion et d'avancement;
b) la rémunération égale pour un travail de valeur égale;
c) l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, toutes les prestations de sécurité sociale et tous autres avantages découlant de l'emploi, ainsi que le logement;
d) le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires à la loi et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs.
3. Les mesures prises doivent notamment viser à ce que:
a) les travailleurs appartenant aux peuples intéressés, y compris les travailleurs saisonniers, occasionnels et migrants employés dans l'agriculture ou dans d'autres activités, de même que ceux employés par des pourvoyeurs de main-d'œuvre, jouissent de la protection accordée par la législation et la pratique nationales aux autres travailleurs de ces catégories dans les mêmes secteurs, et qu'ils soient pleinement informés de leurs droits en vertu de la législation du travail et des moyens de recours auxquels ils peuvent avoir accès;
b) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé, en particulier en raison d'une exposition à des pesticides ou à d'autres substances toxiques;
c) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris la servitude pour dette sous toutes ses formes;
d) les travailleurs appartenant à ces peuples jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel.
4. Une attention particulière doit être portée à la création de services adéquats d'inspection du travail dans les régions où des travailleurs appartenant aux peuples intéressés exercent des activités salariées, de façon à assurer le respect des dispositions de la présente partie de la convention.

La convention met l'accent sur la nécessité d'adopter des mesures spéciales de protection des travailleurs autochtones lorsque les normes nationales du travail en vigueur ne suffisent pas à les protéger. L'objectif est d'empêcher les discriminations et de veiller à ce qu'ils reçoivent un traitement égal à celui des autres travailleurs.

En outre, la convention pose les conditions suivantes:

- Les travailleurs indigènes et tribaux ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination lorsqu'ils recherchent un emploi ou déposent des candidatures, qu'il s'agisse d'emplois de travailleurs manuels ou de postes à responsabilités. Les hommes et les femmes doivent bénéficier des mêmes opportunités.
- Ils doivent recevoir un salaire égal à celui des autres travailleurs pour un travail de valeur égale et ne doivent pas se voir offrir uniquement les emplois les plus mal rémunérés.
- Ils ne doivent pas être exploités au travail. Cela est particulièrement important dans le cas des travailleurs saisonniers, occasionnels ou migrants, comme ceux qui sont employés durant les périodes de récolte.
- Les hommes et les femmes doivent être traités sur un pied d'égalité. Les femmes doivent notamment être protégées contre le harcèlement sexuel.
- Ils ont le droit de fonder des associations ou d'y adhérer et d'être actifs au sein de syndicats de travailleurs.
- Ils doivent être informés de leurs droits en tant que travailleurs et être en mesure d'obtenir de l'aide.
- Ils ne doivent pas travailler dans des conditions pouvant porter atteinte à leur santé sans être correctement informés des précautions à prendre.



La **Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones** comporte des dispositions analogues concernant les droits des travailleurs:
Article 17
1. Les autochtones, individus et peuples, ont le droit de jouir pleinement de tous les droits établis par le droit du travail international et national applicable.
2. Les États doivent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, prendre des mesures visant spécifiquement à protéger les enfants autochtones contre l'exploitation économique et contre tout travail susceptible d'être dangereux ou d'entraver leur éducation ou de nuire à leur santé ou à leur développement physique, mental, spirituel, moral ou social, en tenant compte de leur vulnérabilité particulière et de l'importance de l'éducation pour leur autonomisation.
3. Les autochtones ont le droit de n'être soumis à aucune condition de travail discriminatoire, notamment en matière d'emploi ou de rémunération.

Peuples autochtones et normes fondamentales du travail

Outre la convention N° 169, les travailleurs autochtones sont également protégés, de manière plus générale, par l'éventail d'instruments concernant les normes internationales du travail. Il s'agit en particulier de huit conventions fondamentales de l'OIT, qui traitent des questions telles que le travail forcé, la discrimination, le travail des enfants et la liberté syndicale. Ces conventions fondamentales sont les suivantes:

- Convention sur l'égalité de rémunération, 1951 (N° 100)
- Convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 (N° 111)
- Convention sur l'âge minimum, 1973 (N° 138)
- Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999 (N° 182)
- Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 (N° 105)
- Convention sur le travail forcé, 1930 (N° 29)
- Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (N° 87)
- Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (N° 98)



Ces conventions ont été ratifiées par la quasi-totalité des États membres de l'OIT. Comme le réaffirme la déclaration de l'OIT de 1999 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, même les États qui n'ont pas ratifié ces conventions ont le devoir de respecter, promouvoir et appliquer les droits et principes définis dans ces conventions fondamentales, y compris en ce qui concerne les peuples autochtones.

Travail forcé

Le travail est qualifié de forcé lorsqu'une personne exécute, sous la menace, morale ou physique, un travail qu'elle n'aurait pas choisi d'effectuer de son propre gré.
Le travail forcé revêt différents aspects: esclavage ou pratiques apparentées à l'esclavage, servitude pour dette, servage. Les études de l'OIT montrent que dans bien des régions, les peuples autochtones sont particulièrement susceptibles d'être victimes du travail forcé car ils sont depuis longtemps soumis à des discriminations.
En Amérique latine, aujourd'hui et depuis des siècles, les principales victimes du travail forcé sont les peuples autochtones. En Asie du Sud, les cas d'asservissement demeurent particulièrement répandus chez les Dalits («Intouchables») et les Adivasi (aborigènes de l'Inde). On sait également que les femmes et les filles des tribus des collines du Mékong, en Asie du Sud-est, sont souvent la proie d'une traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle. En Afrique centrale, le travail forcé semble toucher particulièrement les peuples Baka, Batwa et autres peuples dits «pygmées».
La convention N° 29 de 1930 sur le travail forcé oblige les États membres de l'OIT à abolir l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes et dans le plus bref délai possible. En 1957, la convention N° 29 a été complétée par la convention N° 105 sur l'abolition du travail forcé. Cette convention définit les conditions dans lesquelles il est interdit de recourir au travail forcé. Selon cette convention, le travail forcé ne peut jamais être utilisé à des fins de développement économique ou comme moyen d'éducation politique, de discrimination, de sanction par le travail ou de répression à l'encontre de grévistes.[4)]

Travail des enfants dans les communautés autochtones

Il faut opérer une distinction entre ce qui constitue le *travail acceptable des enfants* et *ce qui ne l'est pas*. Les pires formes du travail des enfants sont les suivantes: l'esclavage et le travail forcé, la traite des enfants, leur recrutement forcé dans des conflits armés, l'utilisation des enfants à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou aux fins d'activités illicites telles que le trafic de stupéfiants, ou obliger des enfants à effectuer des travaux qui sont susceptibles de nuire à leur santé, sécurité ou moralité. Ce n'est pas le cas de

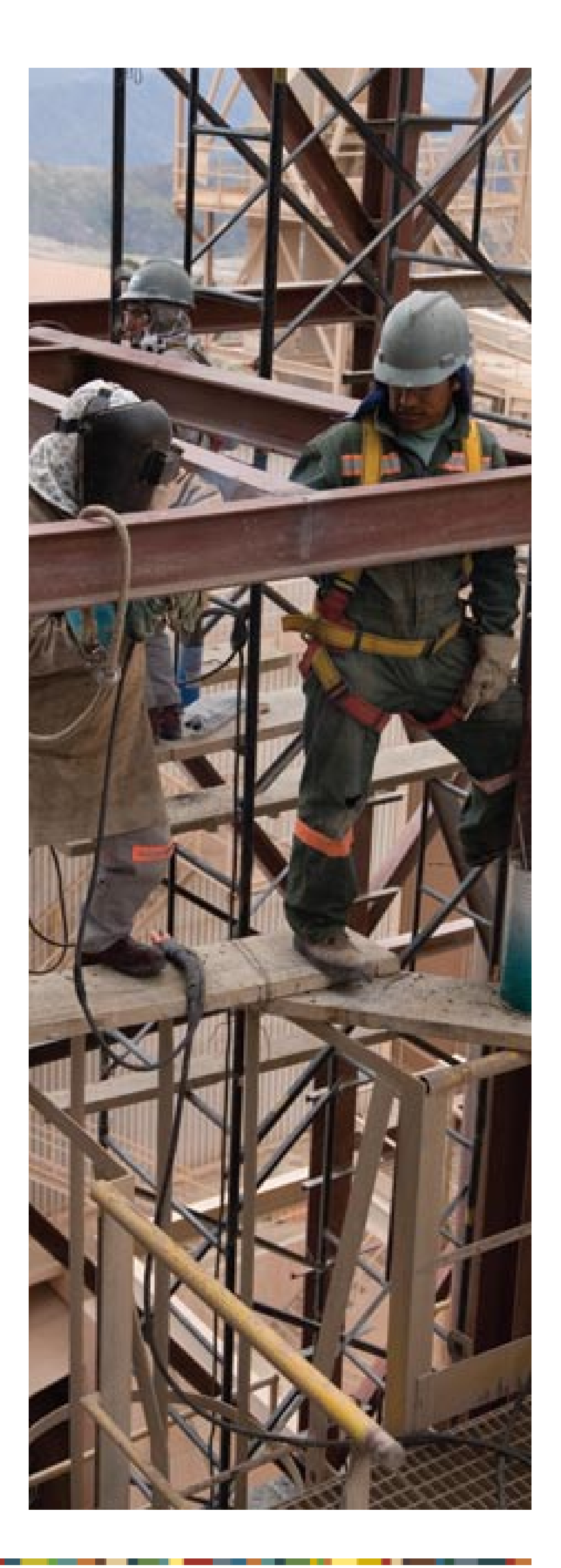
4) Pour plus d'informations, voir le rapport global de 2005 sur le suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail («A global alliance against forced labour», OIT, 2005.

la plupart des enfants autochtones, qui sont chargés de travaux qui reflètent des conceptions culturelles complexes du développement de l'enfant, en fonction de la tranche d'âge, du sexe, du rang social, et qui s'accompagnent souvent de rituels de passage à l'âge adulte. Ces travaux légers, qui ne leur portent aucun préjudice mais plutôt aident les enfants à se développer et leur permettent d'acquérir des compétences, des comportements et de l'expérience afin qu'ils deviennent des membres utiles et productifs au sein de leur communauté à l'âge adulte, ne peuvent pas être assimilés aux formes préjudiciables du travail des enfants.

Les enfants autochtones qui travaillent sont surtout ceux qui vivent dans les zones rurales, mais c'est aussi de plus en plus souvent le cas dans les villes. Les enfants de mères seules et les orphelins sont particulièrement vulnérables. Les enfants autochtones travaillent dans le secteur structuré comme dans le secteur non structuré de l'économie. Cependant, ils sont plus nombreux à travailler dans le secteur de l'économie informelle, où ils travaillent ordinairement durant de très longues heures et sont souvent payés en nature. Les enfants indigènes représentent une portion grandissante de la main-d'œuvre migrante qui travaille dans les plantations ou autres structures commerciales agricoles. Au Guatemala, par exemple, les enfants sont exploités au travail dans les commerces agricoles, les manufactures de pièces d'artifice et l'artisanat.

Le travail des enfants touche les garçons et les filles de manière différente. En raison des discriminations sexistes très répandues, notamment dans le cadre de certaines pratiques culturelles indigènes, les filles des zones rurales sont moins scolarisées et nombre d'entre elles migrent vers les zones urbaines pour y travailler en tant que domestiques. Cela leur donne moins de «visibilité» et les rend plus vulnérables à l'exploitation, aux abus sexuels et aux violences. Certains enfants autochtones arrivent à conjuguer école et travail, mais la majorité des enfants qui travaillent ont été peu scolarisés, voire pas du tout.

Bien que l'effort collectif visant à éliminer le travail des enfants se soit intensifié, les enfants autochtones en bénéficient moins que les autres enfants. De fait, il y a encore peu de temps, le travail des enfants appartenant à des peuples autochtones attirait peu l'attention des gouvernements, des institutions internationales et des peuples autochtones eux-mêmes. Cette question reste en grande partie occultée et on dispose de peu de données sur l'ampleur du problème ou sur les conditions et le type de travail auquel sont soumis les enfants autochtones. Toutefois, des séries de cas et des exemples observés



dans le monde entier témoignent du fait que les enfants autochtones sont particulièrement touchés par le travail des enfants. De plus, des études récentes ont montré que les enfants autochtones sont particulièrement exposés aux pires formes d'exploitation par le travail. La lutte contre le travail des enfants autochtones exige des approches spécifiques, fondées sur les propres besoins et droits de ces peuples.

La convention N° 182 sur les pires formes du travail des enfants et la convention N° 138 sur l'âge minimum sont les instruments principaux de l'OIT dans la lutte contre le travail des enfants.[5)]

Discrimination en matière d'emploi et de profession

Le principal instrument de l'OIT dans la lutte contre la discrimination est la convention N° 111 de 1958 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession. La convention N° 111 donne la définition suivante de la discrimination: «toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession».

«L'égalité de chances ou de traitement» comporte deux aspects: Premièrement, la notion de traitement égal, qui exige que toutes les personnes soient traitées sur un même pied d'égalité. Deuxièmement, la notion d'égalité des chances qui exige que soient offerts à tous des moyens et opportunités comparables. La notion d'égalité des chances implique que tout le monde doit être hissé au même niveau afin que tous puissent avoir accès à l'emploi.

Si l'on se concentre sur les résultats plutôt que sur le processus, il importe peu que les discriminations soient intentionnelles ou non. La convention N° 111 a pour objectif d'éliminer les formes directes et indirectes de discrimination. La **discrimination directe** se rapporte aux lois, mesures ou pratiques qui excluent certains individus ou les défavorisent en raison de leur appartenance à un groupe spécifique ou de certaines de leurs caractéristiques. La **discrimination indirecte** est souvent dissimulée, plus subtile et donc plus difficile à appréhender. C'en est le cas lorsque des mesures (ou lois, politiques et pratiques) neutres en apparence ont une incidence particulièrement néfaste pour un groupe spécifique ou plusieurs groupes. Même des mesures basées sur des intentions louables peuvent donner lieu à des discriminations.

5) Pour plus d'informations, consultez: Guidelines for Combating Child Labour among Indigenous and Tribal Peoples, OIT, 2006.

Au Pérou, le centre de formation des maîtres, le FORMABIAP (voir la rubrique 10.4) a formé des enseignants bilingues et interculturels pendant plusieurs années, en tenant compte des particularités linguistiques et culturelles des peuples autochtones de la région amazonienne. Cependant, de nouvelles règles nationales de sélection des candidats ont été introduites pour améliorer la qualité générale de l'enseignement dans le pays. Ces règles ont posé des conditions d'admission quasiment impossibles à remplir pour la grande majorité des étudiants indigènes. La plupart de ces étudiants viennent de régions éloignées et ont été éduqués dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas parfaitement. Ils poursuivent des études dans des institutions dont les infrastructures et le matériel sont inadaptés, tandis que leurs enseignants se comportent de manière discriminatoire et n'ont pas reçu de formation spéciale. Suite à l'introduction des nouveaux critères d'admission, les étudiants autochtones ont en réalité été exclus de la formation permettant de devenir enseignant bilingue. Pour remédier à ce problème, en 2008, le FORMABIAP a conçu un cours spécialement destiné aux étudiants autochtones qui a pour objectif spécifique de hisser les étudiants autochtones au même niveau que les étudiants non autochtones afin qu'ils puissent rivaliser avec eux sur un pied d'égalité. Malgré cette mesure et pour la troisième année consécutive, aucun étudiant autochtones n'a réussi l'examen d'admission en 2009.[6)]

Les dispositions de la convention N° 111 sont extrêmement pertinentes pour les peuples autochtones dans les cas où ils sont confrontés à des discriminations fondées sur la race, la religion, l'ascendance nationale ou l'origine sociale. De même que la convention N° 169, la convention N° 111 exige que des mesures spéciales ou des actions positives soient mises en œuvre afin de répondre aux besoins spécifiques des peuples autochtones et des autres groupes victimes de discrimination. Parmi les mesures possibles, on retiendra, par exemple, l'attribution de bourses d'études spéciales ou la réservation de postes de la fonction publique à ces groupes[7)].

6) http://www.formabiap.org.

7) Pour plus d'informations, consultez: Eliminating Discrimination against Indigenous and Tribal Peoples in Employment and Occupation – a Guide to ILO Convention No. 111, OIT, 2007.

12.3. ACCÈS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Sans accès égal à la formation, l'obtention d'un emploi ou la pratique d'une profession demeurent irréalisables, dans la mesure où la formation est un élément essentiel de la promotion de l'égalité des chances.

La **convention N° 169** comporte des dispositions spécifiques concernant la formation professionnelle:
Article 21
Les membres des peuples intéressés doivent pouvoir bénéficier de moyens de formation professionnelle au moins égaux à ceux accordés aux autres citoyens.
Article 22
1. Des mesures doivent être prises pour promouvoir la participation volontaire des membres des peuples intéressés aux programmes de formation professionnelle d'application générale.
2. Lorsque les programmes de formation professionnelle d'application générale existants ne répondent pas aux besoins propres des peuples intéressés, les gouvernements doivent, avec la participation de ceux-ci, faire en sorte que des programmes et des moyens spéciaux de formation soient mis à leur disposition.
3. Les programmes spéciaux de formation doivent se fonder sur le milieu économique, la situation sociale et culturelle et les besoins concrets des peuples intéressés. Toute étude dans ce domaine doit être réalisée en coopération avec ces peuples, qui doivent être consultés au sujet de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes. Lorsque c'est possible, ces peuples doivent assumer progressivement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes spéciaux de formation, s'ils en décident ainsi.

La convention ne traite pas uniquement de la formation professionnelle générale mais également des programmes de formation spécifiques qui se basent sur l'environnement économique, les conditions sociales et culturelles et les besoins concrets des peuples autochtones, car ce type de formation est plus susceptible de promouvoir l'égalité des chances. Lorsque des formations de ce type sont mises au point, il est impératif de consulter les peuples indigènes concernés et, le cas échéant, de leur confier la responsabilité de ces programmes.

12.4. APPLICATION CONCRÈTE: EMPLOI ET DROITS DES TRAVAILLEURS

Népal: les kamaiyas
Le kamaiya est un système de servitude pour dette qui était particulièrement répandu dans les basses terres de l'Ouest du Népal jusqu'à son abolition, en 2000. Plus de 98 % des kamaiyas ou travailleurs en servitude pour dette étaient issus de la communauté autochtone Tharu. Ils continuent de souffrir des torts causés par ce système, comme le manque de terres, l'exploitation au travail, le manque d'éducation et une pauvreté généralisée.

Les Tharus sont des autochtones de la ceinture des basses plaines du Népal appelée Teraï. Le Teraï a subi des changements radicaux au cours des 60 dernières années. Cette zone de jungle, infectée par le paludisme et à la population clairsemée, est devenue le grenier à blé et le cœur industriel du pays. Avant les années 1950, la région était presque uniquement habitée par des peuples autochtones, le plus grand groupe étant les Tharus. De nos jours, plus de la moitié de la population népalaise vit sur cette étroite bande de terre plate. Les vagues d'implantation de peuples des collines, qui appartiennent à des castes de haut rang, ont privé les Tharus de leurs terres ancestrales, pour lesquelles ils possédaient rarement des titres de propriété. Les nouveaux arrivants étaient plus instruits et avaient souvent des relations avec le milieu politique, grâce auxquelles ils pouvaient obtenir des terres et les titres de propriété correspondants.
De fait, de vastes étendues de terre appartenaient aux ministres et aux hommes politiques. Au bout de quelques années, les familles Tharu se sont retrouvées fortement endettées envers les nouveaux propriétaires terriens et réduits à l'état de travailleurs en servitude pour dette.

Avec l'avènement d'une démocratie multipartite en 1990, certaines ONG ont commencé à remettre en cause le système de la servitude pour dette, par l'intermédiaire de stratégies de développement communautaire, dont des programmes de sensibilisation, d'alphabétisation et des projets rémunérateurs au profit des kamaiyas.
La lutte pour l'abolition réelle de la servitude pour dette a été longue mais, en 2000, un groupe de kamaiyas a organisé une grève d'occupation devant les bureaux



du gouvernement local pour exiger leur libération de la servitude pour dette, la rémunération au salaire minimum et le cadastrage des terres sur lesquelles ils vivaient. Une coalition d'organisations de défense des droits de l'homme, d'ONG et de syndicats de travailleurs sont rapidement venus les soutenir et l'action a évolué en un mouvement de libération, qui a débouché le 17 juillet 2000 sur la Déclaration du gouvernement relative à la liberté des kamaiyas. Plus de 25 000 travailleurs en servitude pour dette et les membres de leurs familles ont été immédiatement libérés de leur servitude, car le gouvernement les a déclarés libres de toute dette envers des propriétaires terriens, et a menacé de 10 ans d'emprisonnement quiconque aurait recours à l'asservissement de travailleurs.

Parallèlement à cette déclaration sur la liberté des kamaiyas, le gouvernement a également annoncé des plans de réhabilitation, notamment l'attribution de terres aux kamaiyas désormais libres. Néanmoins, depuis 2008, la moitié des kamaiyas ainsi libérés demeure dépourvue de terres. En outre, les terres qui leur sont attribuées sont généralement de dimensions assez réduites. La raison pour laquelle la servitude pour dette est apparue, c'est-à-dire le fait que les Tharus soient privés de leurs territoires ancestraux, demeure donc un problème. Comme ce groupe reste vulnérable sur le plan économique, il est donc susceptible de retomber dans d'autres formes d'exploitation comme le travail forcé, le travail des enfants et la rémunération au-dessous du salaire minimum.

Peter Lowe, Kamaiya: Slavery and Freedom in Nepal, Kathmandu, MS Nepal, 2001
Bulletin d'information du bureau de l'OIT à Katmandou. La 8e célébration de la libération des kamaiyas organisée au Népal s'est accompagnée de la demande de réhabilitation des kamaiyas libérés. http://www.iloktm.org.np/read_more.asp?id=127

Amérique latine: travail des enfants et formation professionnelle

Sur environ 40 millions d'autochtones en Amérique latine, presque la moitié d'entre eux (entre 15 et 18 millions) sont des enfants et des adolescents. En général, on estime que les enfants autochtones sont deux fois plus susceptibles de travailler que les enfants non autochtones.

Pour lutter contre le travail des enfants parmi les autochtones, une formation professionnelle de bonne qualité et adaptée au contexte linguistique et culturel de chaque peuple autochtone doit être proposée. En Amérique centrale, des initiatives ont été lancées dans le but de mettre au point un système d'éducation et de formation professionnelle adapté aux besoins des peuples autochtones. Au Nicaragua, l'Université autonome de la côte atlantique du Nicaragua (URACCAN) et la Bluefields Indian and Caribbean University (BICU) sont des établissements d'enseignement spéciaux, créés pour proposer des programmes spécifiquement conçus pour les peuples autochtones des régions autonomes. L'URACCAN favorise la consolidation de l'autonomie

de la région par l'intermédiaire de programmes complémentaires de développement personnel, de renforcement des capacités locales, de promotion de l'unité entre les ethnies, et de formation globale des hommes et des femmes de la région. Sa mission est d'aider à renforcer l'autonomie de la région en formant les habitants de la région dans l'intérêt de celle-ci, en transmettant les connaissances, compétences et comportements nécessaires à la protection des ressources naturelles, tout en promouvant le développement durable et en formant les personnes au niveau local afin que les droits de l'homme des peuples autochtones et le droit à l'autonomie puissent s'exercer. Outre des cours universitaires formels bilingues et adaptés au contexte culturel sur le thème des droits des autochtones et la médecine traditionnelle, ces universités proposent des programmes axés sur la gestion, l'alphabétisation et l'organisation communautaire aux adultes qui n'ont pas été scolarisés.
http://white.oit.org.pe/ipec;
http://www.Uraccan.edu.ni.
Étude de cas réalisée par Brenda Gonzales Mena.

Pérou: lutte contre le travail forcé dans la région amazonienne

Depuis des siècles, les peuples autochtones sont les plus touchés par les pratiques de travail forcé en Amérique latine. Elle se place au deuxième rang des régions du monde qui comptent le plus de victimes du travail forcé. D'après les estimations de l'OIT, leur nombre s'élèverait à 1,2 million de personnes. Les études approfondies sur le terrain dans les zones rurales boliviennes, paraguayennes et péruviennes ont confirmé le fait que les peuples autochtones sont vulnérables, en particulier, à une forme du travail forcé appelée servitude pour dette. Les travailleurs autochtones sont recrutés par des intermédiaires qui, par le biais d'avances sur salaire et autres manipulations, les plongent artificiellement dans des dettes qu'ils ne sont pas en mesure de rembourser. Comme de longues heures de travail ne suffisent pas à rembourser ces dettes, les travailleurs se trouvent prisonniers d'une spirale de dette et doivent étaler le remboursement sur une période toujours plus longue. Ce système maintient ces travailleurs dans la pauvreté voire l'extrême pauvreté et les prive de tout développement personnel et social.

Au Pérou, une étude menée en 2004 par l'OIT et le ministère péruvien du travail et de la promotion de l'emploi a confirmé l'existence de pratiques de travail forcé dans le cadre de l'exploitation forestière illégale dans la région tropicale d'Amazonie. L'étude estime à 33 000 le nombre de victimes, dont la plupart appartiennent à des peuples autochtones.

Cette étude a mis en évidence deux formes principales du travail forcé dans le cadre de l'exploitation forestière en Amazonie:

- La forme la plus répandue est d'obliger des communautés autochtones, par contrat, à fournir du bois coupé sur leur territoire. En échange, ces communautés reçoivent de l'argent, de la nourriture et des marchandises qui leur sont fournies en avance à condition que les membres de la communauté, qui connaissent la région, livrent bien le bois.
- La deuxième forme de travail forcé apparaît lorsque des travailleurs, autochtones ou non, sont embauchés pour travailler sur des chantiers forestiers.

Ces deux formes ont recours à la manipulation pour enfermer les travailleurs dans une spirale de dette et de servitude, qui est souvent transmise à la génération suivante.

Ces pratiques de travail forcé sont liées au problème plus vaste de la discrimination à l'encontre des peuples autochtones sur le marché du travail. Dans le monde du travail, ils se trouvent fréquemment au bas de la hiérarchie, occupent des emplois peu rémunérés, irréguliers et non protégés et sont victimes de discrimination en termes de rémunération.

En 2006 et 2007, le bureau péruvien de l'OIT et l'Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (IBB) ont signé deux accords visant spécifiquement à lutter contre le travail forcé. Les deux organisations se sont engagées à mener une série d'activités communes concernant la sensibilisation, la diffusion d'informations et la syndicalisation des travailleurs de l'industrie forestière. Cela a débouché sur le lancement, en août 2008, d'un projet pilote de syndicat de travailleurs financé par la Fédération néerlandaise des syndicats de travailleurs (FNV), dont l'objectif est de lutter contre le travail forcé dans l'industrie forestière en Bolivie et au Pérou. Ce projet est mis en œuvre dans la région d'Ucayali par la Fédération nationale des travailleurs du bois et des industries connexes (FENATIMAP). Cette organisation réunit des travailleurs appartenant à plusieurs syndicats et associations en lien avec l'industrie forestière, basés principalement dans l'Amazonie péruvienne. Pendant de nombreuses années, la FENATIMAP a agi en coordination avec les représentants des communautés autochtones



et a noué de nouveaux liens avec des organisations indigènes à l'occasion de la mise en place de ce projet. L'objectif du projet est de favoriser la réduction du nombre de personnes victimes du travail forcé à l'aide d'un ensemble d'activités de sensibilisation et de renforcement des capacités. Ces activités comprennent la formation de militants syndicaux à des questions telles que le travail forcé, les droits fondamentaux des travailleurs et des peuples autochtones, les recours légaux en cas de violation de ces droits et les moyens permettant de lancer des actions collectives par l'intermédiaire des syndicats. Les dirigeants autochtones participent à la formation puis organisent des formations et des activités de sensibilisation au sein de leurs propres communautés et organisations, avec l'aide des militants de la FENATIMAP. Depuis la mise en œuvre coordonnée de ce projet, les organisations autochtones officialisent leurs liens avec la FENATIMAP pour permettre la mise en place d'autres actions communes de protection des droits fondamentaux des travailleurs et des peuples autochtones. Les activités de sensibilisation sont organisées à divers endroits de la région. Le réseau de communautés et d'organisations autochtones impliquées dans ces actions ne cesse de s'étendre. Les liens qui ont été noués jouent également un rôle précieux dans le recueil d'informations concernant les cas de travail forcé et d'exploitation forestière illégale dans la région. En outre, ce projet a diffusé des informations concernant le travail forcé et les droits des peuples autochtones dans les médias locaux, attirant ainsi l'attention des autorités et du grand public sur ces questions.

Ce projet montre bien que la coordination entre les organisations autochtones et les syndicats de travailleurs permet aux peuples autochtones d'accéder plus facilement aux recours légaux, les fait bénéficier d'un réseau de soutien plus vaste et leur ouvre de nouvelles possibilités de dialogue au sein d'institutions dont ils ne faisaient pas partie auparavant. Les syndicats de travailleurs comprennent désormais mieux la situation des peuples autochtones et les problèmes auxquels ils sont confrontés. Par conséquent, ils peuvent faire part des préoccupations de ces peuples à diverses instances, notamment aux mécanismes de dialogue social dont ils font partie.

Bedoya y Bedoya: Trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía Peruana, OIT, 2005;

A Global Alliance Against Forced Labour, Rapport global de l'OIT, 2005.

Étude de cas réalisée par Sanna Saarto, Programme de l'OIT de lutte contre le travail forcé, Pérou.



XIII. CONTACTS ET COOPÉRATION AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

13.1. SÉPARATION D'UN OU DE PLUSIEURS PEUPLES PAR DES FRONTIÈRES

L'une des caractéristiques inhérentes aux peuples autochtones est que leur installation dans un pays ou une région est antérieure à toute conquête, colonisation ou délimitation des frontières de l'État (voir la rubrique 1.1). Par conséquent, de nombreux peuples autochtones ont été divisés ou séparés malgré eux par des frontières internationales qui, tracées en travers de leurs territoires, entravent la communication entre les membres de ces peuples. C'est le cas, par exemple, du peuple sami et du territoire traditionnel sami, qui est divisé par les frontières de quatre États-nations (Finlande, Norvège, Russie et Suède), pour des raisons géopolitiques. Dans d'autres cas, les frontières des États empêchent les peuples autochtones de garder ou de renforcer les contacts et la coopération qu'ils avaient établis avec d'*autres* peuples et communautés autochtones qui se trouvent à présent de l'autre côté d'une frontière, par exemple les Chins de Birmanie et d'Inde.

Pour faire face à ce type de situation, la convention N° 169 comporte un article qui traite en particulier des contacts et de la coopération au-delà des frontières:

Convention N°169 de l'OIT
Article 32:
Les gouvernements doivent prendre les mesures appropriées, y compris au moyen d'accords internationaux, pour faciliter les contacts et la coopération entre les peuples indigènes et tribaux à travers les frontières, y compris dans les domaines économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement.

Cette disposition ne s'applique pas uniquement aux peuples autochtones qui ont été divisés de manière interne par des frontières, mais également aux peuples autochtones qui, bien qu'ils ne soient pas divisés par des frontières, peuvent bénéficier de la coopération avec d'autres peuples autochtones situés de l'autre côté d'une frontière.

La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones comporte une disposition analogue:
Article 36
1. Les peuples autochtones, en particulier ceux qui vivent de part et d'autre de frontières internationales, ont le droit d'entretenir et de développer, à travers ces frontières, des contacts, des relations et des liens de coopération avec leurs propres membres ainsi qu'avec les autres peuples, notamment des activités ayant des buts spirituels, culturels, politiques, économiques et sociaux.
2. Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, des mesures efficaces pour faciliter l'exercice de ce droit et en assurer l'application.

Le droit des peuples autochtones à entretenir et à développer des contacts et des liens de coopération à travers les frontières internationales est de nature différente des autres normes internationales relatives aux droits des peuples autochtones, car son application exige qu'au moins deux États adoptent des mesures politiques, administrative et/ou juridiques. La condition préalable à l'application de ce droit est donc que les États concernés entretiennent des relations amicales et soient prêts à coopérer afin que les moyens nécessaires à l'application de ce droit soient mis en œuvre.

13.2. APPLICATION CONCRÈTE: CONTACTS ET COLLABORATION À TRAVERS LES FRONTIÈRES

Venezuela: traversée gratuite de la frontière pour les personnes et les marchandises autochtones
La Constitution de 2002 de l'État vénézuélien d'Amazonas reconnaît le droit des peuples autochtones qui vivent en zone frontalière à traverser ces frontières internationales librement, avec leurs marchandises. Comme la Constitution l'affirme expressément, ce droit prend ses racines dans le fait que ces peuples: vivaient là avant la fondation de l'État du Venezuela.

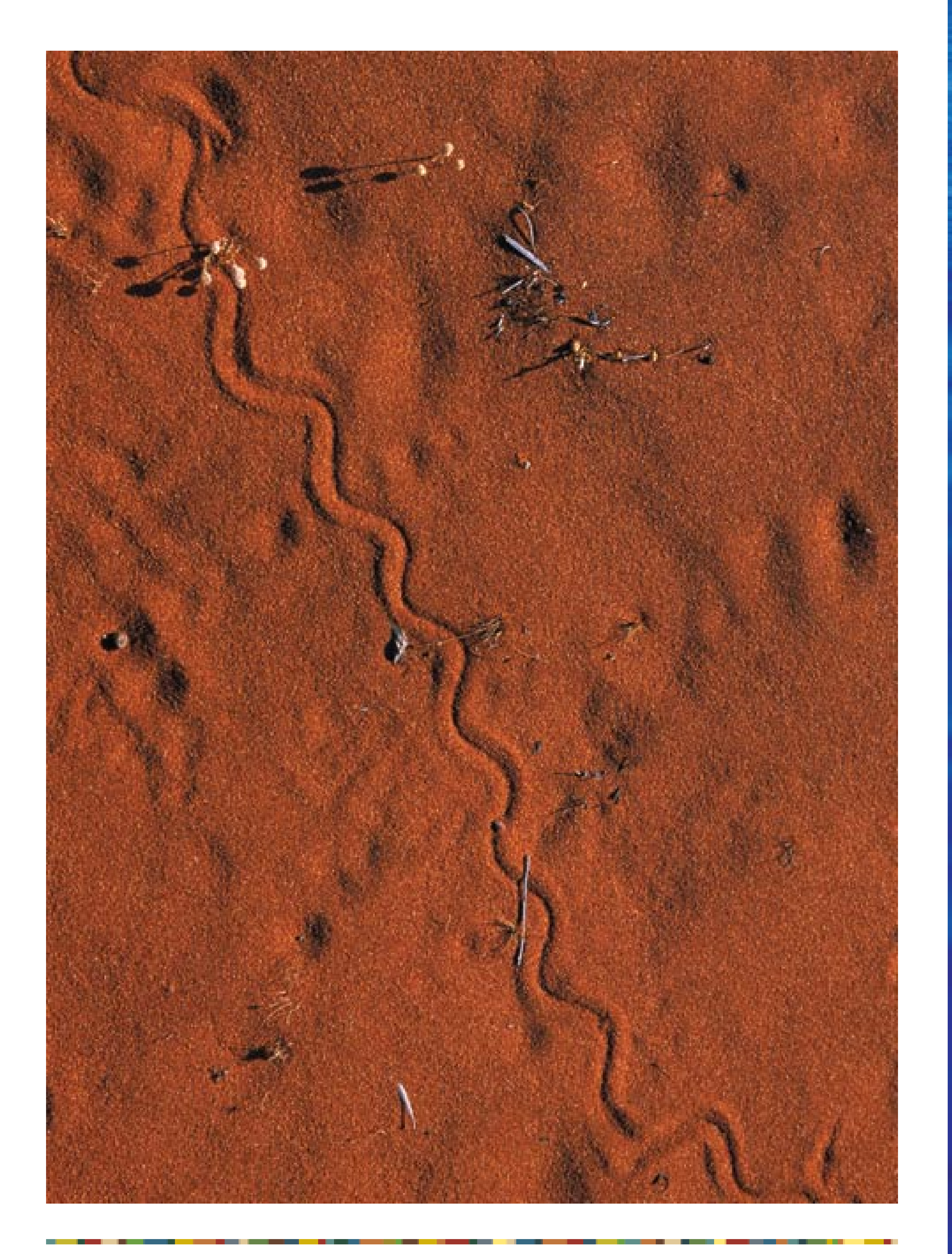
Au niveau fédéral, la loi organique sur les peuples et communautés autochtones affirme le droit des peuples autochtones qui vivent en zone frontalière à entretenir et à développer des relations et une coopération avec les peuples et communautés autochtonesdes pays voisins, notamment dans le cadre d'activités sociales, culturelles, économiques, spirituelles, écologiques et scientifiques. Par conséquent, cette loi établit qu'il est du devoir de l'État d'adopter des mesures adéquates, avec la participation des peuples et communautés concernés, sous la forme d'accords, de conventions et de traités internationaux, en vue de faciliter et de promouvoir l'intégration, les liens de coopération, les déplacements, les échanges et le développement économique des peuples autochtones concernés.

La possibilité d'établir des contacts et des formes de coopération à travers les frontières est présentée comme un *droit* spécial des peuples autochtones qui vivent dans les zones frontalières, basé sur le principe selon lequel ces peuples entretiennent des relations entre eux à travers ces frontières depuis une époque antérieure à la fondation des États actuels et à la démarcation de leurs frontières. C'est pourquoi l'État a le devoir de faciliter ces relations et de les promouvoir en adoptant des mesures adéquates, notamment en signant des accords internationaux. En outre, la loi affirme clairement que les peuples autochtones concernés doivent participer à la rédaction de ces instruments.
Constitution de l'État d'Amazonas: www.iadb.org//sds/ind/index_ind_e.htm;
Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas: www.asambleanacional.gov.ve.

Colombie: zones d'intégration frontalière
La loi N° 191 de 1995 relative aux zones frontalières est destinée à encourager la coopération et dissiper les difficultés concernant l'interaction naturelle entre les communautés qui vivent de part et d'autre des frontières internationales. Elle vise notamment à promouvoir la coopération sur le plan du développement local, de la protection de l'environnement et de la prestation de services publics. À cette fin, la loi prévoit, dans l'article 5, la création de «zones d'intégration frontalière», qui reposeraient sur des accords internationaux signés avec les États voisins. Lorsque des communautés autochtones habitent dans les zones concernées, la définition des zones d'intégration frontalière doit faire l'objet de consultations préalables avec des institutions représentatives de ces communautés. La loi reconnaît également que, dans le cadre des accords de coopération et d'intégration signés par les autorités locales des pays de part et d'autre de la frontière, les représentants d'institutions autochtones de pays voisins peuvent signer leurs propres accords de coopération concernant les questions pour lesquelles ces institutions sont compétentes.
http://www.iadb.org//sds/ind/index_ind_e.htm

Norvège, Suède, Finlande et Russie: collaboration et élevage des rennes à travers les frontières chez les Samis
Les Samis sont un exemple classique de peuple disposant d'une identité, d'une langue, d'une culture, de structures sociales, de traditions, de modes de subsistance, d'une histoire et d'aspirations distincts, dont les membres ont été séparés par des frontières internationales.
Pendant des siècles, les Samis ont été soumis à des situations géopolitiques et des régimes juridiques et politiques en perpétuelle évolution. Finalement, le territoire traditionnel sami a été partagé entre la Finlande, la Norvège, la Russie et la Suède. Le peuple sami a donc été séparé, contre son gré, par des frontières internationales.

À cause des différences entre les régimes politiques et juridiques des pays nordiques et de la Russie, aucune discussion politique soutenue n'a eu lieu entre les États concernant la nécessité de rétablir les droits transfrontaliers des Samis en Russie et dans les pays nordiques. Les Samis qui vivent dans l'ancienne Union soviétique (URSS) ont énormément souffert du programme national de centralisation des moyens de production. Les Samis ont été forcés de quitter leurs villages traditionnels, qui ont souvent été détruits pour les empêcher d'y revenir, et relogés dans de grandes villes ou des centres dédiés au programme national de collectivisation. Cela a





débouché sur la destruction de leurs structures sociales, culturelles et économiques traditionnelles. Ils se sont trouvés isolés des Samis vivant dans les États nordiques. Après l'effondrement de l'URSS, les Samis de Russie ont commencé à rebâtir leur culture et ont repris contact avec les Samis des autres pays.

De nos jours, les Samis de Finlande, Norvège et Suède disposent de parlements élus. Le parlement sami de Finlande a été créé en 1972, puis les parlements samis de Norvège et de Suède ont été instaurés respectivement en 1989 et 1993. Bien que ces trois parlements ne soient pas dotés de pouvoirs, de fonctions et de missions identiques, ils partagent la même aptitude à soulever librement et de leur propre initiative toute question pouvant préoccuper les Samis de ces trois pays. En 1998, les trois parlements samis ont officialisé leur coopération transfrontalière par l'intermédiaire de la création du Conseil parlementaire sami. Ce conseil parlementaire comprend 21 membres, nommés par les trois parlements samis parmi leurs députés élus. Les Samis de Russie ont un simple statut d'observateurs au sein du Conseil parlementaire sami car ils ne disposent pas de leur propre parlement. Tous les quatre ans, les parlements samis se réunissent lors d'une conférence des députés samis, afin de débattre des principales préoccupations du peuple sami dans son ensemble. La conférence des députés samis rassemble des membres des trois parlements samis en une assemblée plénière commune aux trois parlements.

Comme les frontières entre la Suède et la Norvège et entre la Finlande et la Norvège ont été définies en 1751, ces trois États ont reconnu, dans une certaine mesure, les droits transfrontaliers des Samis. La reconnaissance de ces droits continue d'évoluer et les parties ne sont pas parvenues à aucun accord définitif, bien que ce processus soit en cours depuis plus de 250 ans.

Le projet de convention nordique sur les Samis (voir ci-dessous) traite également des droits transfrontaliers

relatifs à l'élevage des rennes. L'article 43 de la convention provisoire affirme que le droit des Samis à faire paître leurs rennes sans se soucier des frontières internationales repose sur la coutume. La convention provisoire cherche à garantir l'autonomie des Samis en termes de gestion des zones de pâturage chevauchant plusieurs États. Elle déclare que, si des accords ont été conclus entre des villages ou communautés samis s'autorisant mutuellement à traverser les frontières internationales pour faire paître leurs rennes, ces accords doivent être respectés par les autorités publiques, et priment sur tout autre accord. Dans le cas où un différend se fait jour concernant l'interprétation ou l'application de l'un de ces accords, l'une des parties (village ou communauté samis) peut demander à une commission d'arbitrage de trancher. La composition de cette commission d'arbitrage ainsi que les procédures qu'elle doit employer sont définis collectivement par les trois parlements samis. Si l'une des parties n'est pas satisfaite de la décision de la commission d'arbitrage, elle a le droit d'engager des poursuites auprès d'une cour de justice du pays dans lequel se trouve la zone de pâturage mise en cause.

On observe plusieurs formes de coopération et de contacts transfrontaliers entre les Samis, comme la coopération entre les chaînes de télévision et les stations de radio samies de Finlande, Norvège, Russie et Suède, diverses formes de coopération culturelle, des équipes nationales samies dans le football et les disciplines nordiques de sports d'hiver, …etc.

La coopération transfrontalière entre les Samis est, en grande partie, financée par les gouvernements de Finlande, de Norvège et de Suède, de manière proportionnelle à la population samie dans chaque pays.[1]
John Henriksen, The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to self-determination, The Cambridge Review of International Affairs, tome 21, numéro 1, Centre d'études internationales de l'Université de Cambridge, 2008. Cas cité dans l'ouvrage de John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Norvège, Suède et Finlande: projet de convention nordique sur les Samis

En 1995, le Conseil sami (une organisation non gouvernementale samie commune à plusieurs pays) a soumis un projet de convention sur les Samis aux gouvernements finlandais, norvégien et suédois ainsi qu'aux trois parlements samis. Les parties se sont mises d'accord pour assurer le suivi de ce projet dans le contexte global de la coopération politique nordique. Néanmoins, les autorités russes n'ont pas été conviées à prendre part à ce processus car le contexte politique et juridique en Russie est différent.

En 2001, suite à une décision commune des gouvernements finlandais, norvégien et suédois, un groupe d'experts a été chargé de préparer les prochaines étapes de ce processus. Le groupe d'experts a soumis, à l'unanimité, un projet de convention nordique sur les Samis à ces gouvernements et aux parlements samis au mois de novembre 2005.

Les dispositions du projet de convention reposent, en grande partie, sur le principe de la reconnaissance des Samis en tant que peuple doté du droit à disposer de lui-même. En vertu de l'article 1, l'objectif de la convention est d'affirmer et de conforter les droits du peuple sami nécessaires à la protection et au développement de sa langue, sa culture, ses modes de subsistances et sa société tout en réduisant, au minimum, l'influence des frontières internationales.

L'article 10 stipule que les États doivent, en coopération avec les parlements samis, s'efforcer de garantir un processus permanent d'harmonisation des législations et autres règlements qui revêtent une importance vis-à-vis des activités transfrontalières des Samis. L'article 11 affirme que les États sont dans l'obligation de mettre en œuvre des mesures visant à faciliter les activités économiques transfrontalières des Samis et de prendre des dispositions concernant leurs besoins culturels transfrontaliers. À cette fin, les États doivent s'efforcer de supprimer les difficultés qui entravent encore les activités économiques des Samis et qui sont fondées sur la citoyenneté, la résidence ou qui sont, d'une manière ou d'une autre, liées à l'installation des Samis dans une zone transfrontalière. Les États doivent également donner aux Samis l'accès permanent aux dispositions culturelles du pays dans lequel ils résident.

L'article 12 stipule que les États doivent prendre des mesures visant à donner aux Samis, résidant dans n'importe lequel des trois pays parties, la possibilité de recevoir une éducation, des soins médicaux et des

1) On estime la population totale samie à environ 80 000-95 000 personnes, réparties comme suit: 8 000 en Finlande, 50 000 à 65 000 en Norvège, 20 000 en Suède et 2 000 en Russie. Ces chiffres ne sont que des estimations car les recensements nationaux ne distinguent pas les Samis du reste de la population.

prestations sociales dans un autre pays que le leur parmi les trois, si cela s'avère préférable.

L'article 13 comporte des dispositions liées aux symboles du peuple sami. Les États doivent respecter le droit des Samis à décider de l'utilisation du drapeau sami et autres symboles de la nation samie. En outre, les États doivent, en coopération avec les parlements samis, veiller à ce que ces symboles samis soient rendus visibles, de manière à affirmer le statut des Samis en tant que peuple distinct dans les trois pays parties.

L'article 20 du projet de convention reconnaît que les parlements samis de Finlande, de Norvège et de Suède ont le droit de former des organisations communes et que les États, en coopération avec les parlements samis, doivent tout mettre en œuvre pour déléguer leurs pouvoirs à ces organisations, le cas échéant.

L'article 22 affirme que les États doivent s'attacher activement à identifier et développer les zones (régions samies transfrontalières au sein de chaque pays), au sein desquelles le peuple sami peut exercer ses droits spéciaux en vertu de la convention et des législations nationales.

L'article 14 stipule que chacun des trois pays doit être doté d'un parlement sami, qui constitue le plus haut organe représentatif du peuple sami dans chaque pays. Les parlements samis agissent au nom du peuple sami dans chaque pays partie. Leurs députés sont élus par scrutin général parmi les Samis du pays concerné.

En raison de certains détails juridiques, les Samis ne sont pas partie à la convention. Le groupe d'experts a examiné la possibilité d'élaborer une convention à laquelle le peuple sami serait également partie mais il a conclu que si le peuple sami était partie à cette convention, cela priverait sans doute la convention de son statut d'instrument légalement contraignant au regard du droit international. C'est pourquoi le groupe d'experts a décidé de rédiger une convention à laquelle seuls les États sont parties, mais qui ne peut être ratifiée ou modifiée sans l'autorisation des parlements samis.
Le projet de convention sur les Samis et son processus d'élaboration reprennent les aspects les plus progressistes du discours nordique sur les droits du peuple sami. Toutefois, on attend de voir si les États finiront par adhérer aux normes proposées. Les trois parlements samis ont tous approuvé le projet de convention, tandis que les États sont toujours en train d'examiner son contenu.
Les négociations officielles entre les gouvernements et les parlements samis de Finlande, Norvège et Suède devraient s'ouvrir d'ici peu.
John Henriksen, The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to self-determination, The Cambridge Review of International Affairs, tome 21, numéro 1, Centre d'études internationales de l'Université de Cambridge, 2008;
Une version anglaise du projet de convention nordique sur les Samis est disponible sur le site: http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_samekonv_engelsk.pdf.
Cas cité dans l'ouvrage de John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.

Région circumpolaire: le Conseil arctique
Inauguré au mois de septembre 1996, le Conseil arctique est une organisation reposant sur les principes de coopération, de coordination et d'interaction polaire en faveur du développement durable et notamment de la protection de l'environnement; une préoccupation que partagent les États arctiques et nordiques. Les huit États arctiques sont tous membres du conseil. Il s'agit des pays suivants: Canada, Danemark (Groenland et Îles Féroé), Finlande, Islande, Norvège, Russie, Suède et États-Unis. Six organisations/communautés autochtones bénéficient du statut de participants permanents au conseil: l'Association aléoute internationale, le Conseil arctique de l'Athabaskan, le Conseil international Gwich, la Conférence circumpolaire inuit, l'Association russe des peuples indigènes septentrionaux (RAIPON) et le Conseil parlementaire sami. Le statut de participants permanents permet aux peuples autochtones de jouer un rôle actif au sein du conseil.
http://arctic-council.org

Équateur et Pérou: le parc national transfrontalier El Cóndor
Des années durant, la zone frontalière entre l'Équateur et le Pérou, dans la région amazonienne appelée «Cordillera del Cóndor», a été le théâtre de conflits armés ponctuels, parce que les deux pays n'ont pas su se mettre d'accord pour positionner la frontière dans cette région, lorsque la frontière a été définie en 1941. La région abrite les peuples autochtones Shuar et Huambisa, qui sont très proches l'un de l'autre sur le plan culturel et linguistique. Les communautés vivant de part et d'autre de la frontière ont été grièvement touchées par ce conflit, auquel elles ont participé.
L'idée de créer un parc national transfrontalier revient

aux organisations autochtones et écologistes des deux pays. Elle a d'abord été accueillie comme un rêve quasi utopique. Toutefois, lorsqu'en 1995, les deux pays ont signé un accord de paix, ce projet a été partiellement pris en compte et une zone naturelle binationale protégée a été créée des deux côtés de la frontière.
http://www.ambiente.gov.ec/paginas_espanol/4ecuador/docs/areas/condor.htm

Équateur et Pérou: Fédération binationale des Zápara

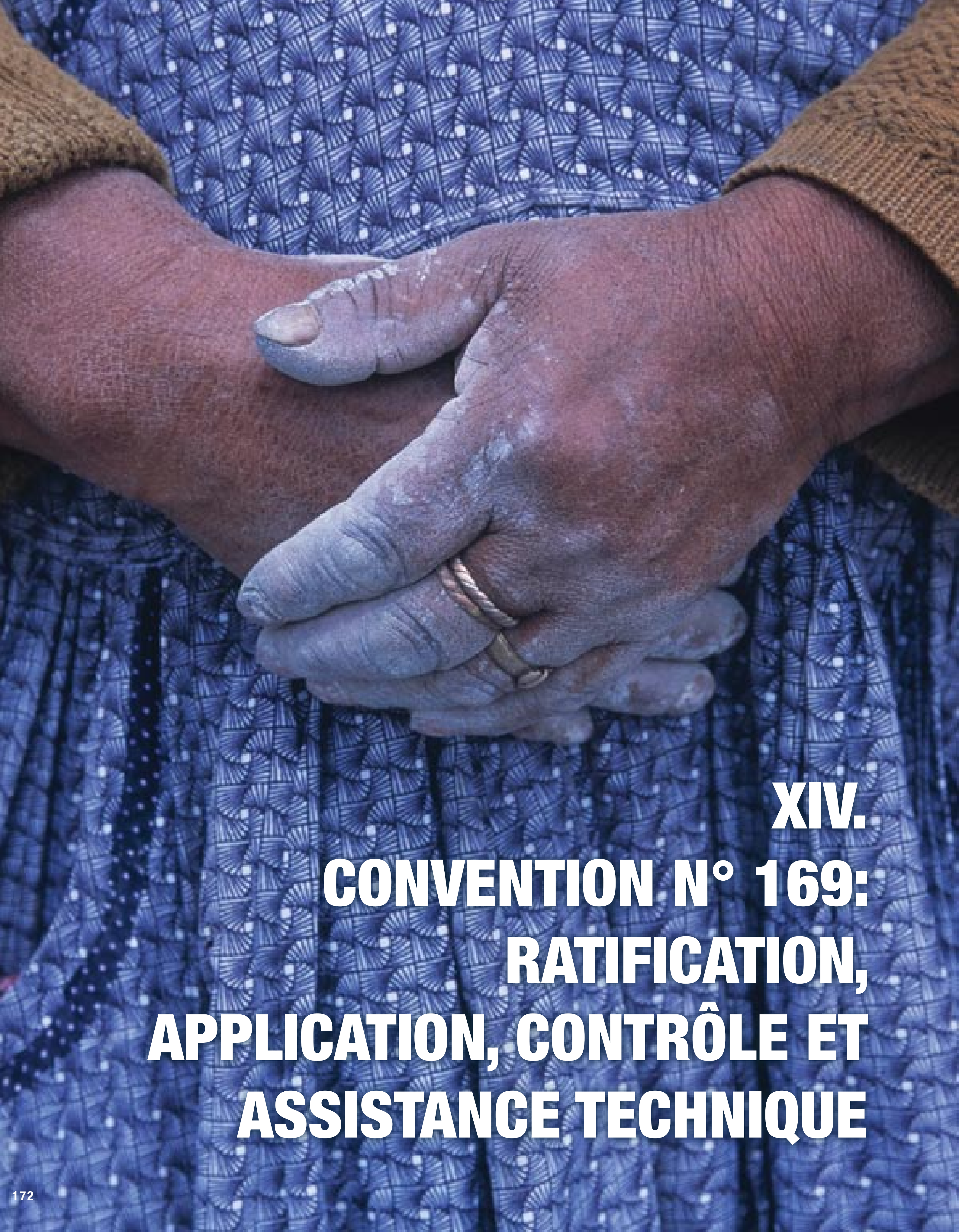
À une certaine époque, le peuple Zápara était l'un des plus importants de l'Amazonie. Mais aux XIX[e] et XX[e] siècles, sa population a singulièrement diminué en raison des épidémies et de l'exploitation du caoutchouc foisonnant dans la région; exploitation qui reposait en grande partie sur des pratiques d'esclavage et de travail forcé infligées à la population autochtone. Le territoire traditionnel des Zápara a été divisé par la frontière définie entre l'Équateur et le Pérou en 1941. La majeure partie de la population zápara se trouve du côté péruvien (environ 700 personnes) alors que le côté équatorien n'abrite que 150 à 200 Zápara. Parmi ceux-ci, seuls 15 personnes parlent la langue zápara. C'est pourquoi l'UNESCO a inscrit la langue et la culture zápara au Patrimoine culturel immatériel de l'humanité en 2001. Depuis lors, plusieurs initiatives ont été lancées pour protéger et promouvoir la culture zápara, notamment des initiatives visant à sauvegarder la langue zápara et à fournir un enseignement bilingue aux enfants zápara.

En 2003, un groupe de Záparas équatoriens a descendu les rivières pour traverser la frontière et rendre visite aux Záparas du Pérou, dont ils étaient séparés depuis plus de 60 ans. Cela a donné lieu à une série de rencontres binationales et a débouché, en 2006, sur la création de la Fédération binationale du peuple Zápara d'Équateur et du Pérou. La troisième rencontre binationale du peuple Zápara a eu lieu en mars 2009. Elle s'était fixé les objectifs suivants:

- Renforcement et organisation des liens entre les membres d'une même famille;
- Élaboration de mesures en faveur d'une éducation interculturelle bilingue;
- Échange de savoirs artisanaux;
- Élaboration de mesures relatives à l'organisation du recueil de l'histoire et de la philosophe du peuple Zápara.

http://piatsaw.blogspot.com
http://www.codenpe.gov.ec
http://www.elnuevoempresario.com/noticia_6045





XIV. CONVENTION N° 169: RATIFICATION, APPLICATION, CONTRÔLE ET ASSISTANCE TECHNIQUE

14.1. HISTORIQUE DE L'ENGAGEMENT DE L'OIT AUPRÈS DES PEUPLES AUTOCHTONES

En 1919, après les horreurs de la Première Guerre mondiale, les dirigeants du monde décidèrent de fonder la Société des Nations. Ce faisant, ils espéraient, entre autres, prévenir les guerres et améliorer les conditions de vie à l'échelle mondiale. L'une des mesures adoptées pour parvenir à ces fins fut la création de l'Organisation internationale du travail (OIT), avec pour mission principale d'établir et de maintenir la justice sociale. Cet objectif est clairement exprimé en préambule de la constitution de l'OIT: «une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale».

L'OIT est un organisme chargé de définir des normes. Elle adopte des conventions et des recommandations, avant d'aider les gouvernements et autres parties intéressées à les mettre en œuvre. À ce jour, l'OIT a adopté 188 conventions relatives à un large éventail de questions, telles que les conditions de travail, la politique de l'emploi, la sécurité et la santé au travail, la protection de la maternité et la sécurité sociale, ainsi que la discrimination, la liberté syndicale, le travail des enfants et le travail forcé.

En examinant les conditions de travail dans le monde, l'OIT s'est aperçue que les peuples autochtones étaient particulièrement exposés à des formes graves d'exploitation en matière de travail. Dès 1920, l'OIT commença à se pencher sur la question des «travailleurs autochtones» dans les colonies d'outre-mer des puissances européennes. Il devint de plus en plus apparent que ces peuples avaient besoin d'une protection spécifique en cas d'expulsion de leurs terres ancestrales pour devenir des travailleurs saisonniers, migrants, à domicile, ou travaillant en servitude pour dette. L'un des résultats de cette constatation a été l'adoption en 1930 de la convention sur le travail forcé de l'OIT (N°29).

Lorsque les Nations unies ont été créées, en 1945, l'OIT est devenue un organisme spécialisé de l'ONU. L'OIT a commencé à élargir son champ d'investigation à la situation des travailleurs autochtones et tout au long des années 1950, avec l'aide d'autres organismes de l'ONU, elle a travaillé à l'élaboration de la convention N° 107 relative aux populations aborigènes et tribales. La convention N° 107 finit par être adoptée en 1957. Ce fut le premier traité international consacré aux droits des «populations aborigènes et tribales».

Au fil du temps, certains points faibles de la convention N° 107 sont apparus, en particulier la supposition implicite que l'unique avenir des peuples autochtones était de s'intégrer à la société majoritaire et que la prise de décisions concernant leur développement revenait à des personnes extérieures à ces peuples. Grâce à une prise de conscience grandissante et à l'organisation et à la participation des peuples autochtones au niveau national et international pendant les années 1960 et 1970, ces suppositions furent ébranlées. En 1989, la convention N° 169 a remplacé la convention N° 107.

La convention N° 107 aborde un grand nombre de questions, allant de l'emploi et la profession aux droits sur les terres, en passant par le droit à recevoir une éducation en langue autochtone. Désormais, cette convention n'est plus ouverte à la ratification, mais elle reste en vigueur pour les 18 pays qui l'ont signée et qui ne l'ont pas répudiée et n'ont pas ratifié la convention N° 169. Il s'agit des pays suivants: Angola, Bangladesh, Belgique, Cuba, République dominicaine, Égypte, République d'El Salvador, Ghana, Guinée-Bissau, Haïti, Inde, Irak, Malawi, Pakistan, Panama, Portugal, Syrie et Tunisie. Dans ces pays, la convention N° 107 est toujours utilisée pour garantir certains droits minimums aux peuples autochtones et tribaux. Cependant, la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations de l'OIT et le conseil d'administration de l'OIT ont tous deux exhorté tous les pays adhérents à la convention N° 107 à envisager la ratification de la convention N° 169.

14.2. STRUCTURE TRIPARTITE DE L'OIT

L'OIT est le seul organisme de l'ONU à n'être pas uniquement composé de gouvernements. Elle est dotée d'une structure tripartite qui réunit des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Ces trois parties sont les *mandants de l'OIT*, qui jouent tous un rôle officiel dans les prises de décisions et les procédures de cette organisation.
En raison de cette spécificité, les peuples autochtones en tant que tels n'occupent aucune place officielle au sein de la structure tripartite de l'OIT.

Le caractère tripartite de l'OIT s'applique à l'ensemble de sa structure, y compris aux Conférences internationales du Travail et à son conseil d'administration.

Conférence internationale du Travail
La conférence est un lieu de débat et de discussion autour de questions importantes relatives à la vie sociale et au travail. Elle adopte des normes et constitue le principal organe décisionnel de l'OIT. Chacun des 183 États membres de l'OIT est représenté par quatre délégués à la conférence annuelle de l'OIT. Deux de ces délégués sont des représentants du gouvernement tandis que les deux autres délégués représentent l'un les syndicats de travailleurs et l'autre les syndicats patronaux. Un certain nombre de représentants des peuples autochtones ont pris part au débat concernant l'adoption de la convention N° 169, en tant que membres des délégations syndicales et gouvernementales.

Conseil d'administration
Le programme et le budget de l'OIT sont définis par le conseil d'administration avant d'être votés par la conférence. Le conseil d'administration décide également de l'ordre du jour de la conférence. Le conseil d'administration élit le Directeur général de l'OIT, son premier dirigeant, pour cinq ans, et supervise la gestion des affaires courantes du cabinet de l'OIT. Le conseil d'administration se compose de 56 membres: 28 représentants gouvernementaux, 14 délégués des syndicats patronaux et 14 délégués des syndicats de travailleurs.

Les mandants tripartites de l'OIT jouissent d'un accès privilégié aux procédures de contrôle de l'OIT concernant les conventions ratifiées. Quant à eux, les peuples autochtones ont trouvé des moyens de communication concrets avec les instances de contrôle de l'OIT, souvent par l'intermédiaire de syndicats de travailleurs (voir les rubriques 14.5 et 14.6).
Étant donné sa structure, l'OIT a pour principaux partenaires gouvernementaux les ministères du Travail (ou l'équivalent, quel que soit son nom) de ses États membres. Toutefois, comme c'est généralement une autre instance gouvernementale que le ministère du Travail qui veille sur les droits des peuples autochtones, l'OIT peut travailler directement avec toute institution chargée de cette question par le gouvernement. De plus, les activités de coopération technique de l'OIT (voir la rubrique 14.11) peuvent s'adresser directement aux peuples autochtones et les faire participer.

14.3. RATIFICATION

Le programme d'action de la deuxième Décennie internationale des peuples autochtones, adopté par l'assemblée générale de l'ONU en 2005, exhorte les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la convention N° 169 et à renforcer les mécanismes de contrôle de l'application de la convention.[1)]
La ratification est un acte volontaire par lequel un État s'engage auprès de la communauté internationale à respecter les termes d'une convention. Depuis 1989, 20 pays ont ratifié la convention N° 169, aux dates suivantes:

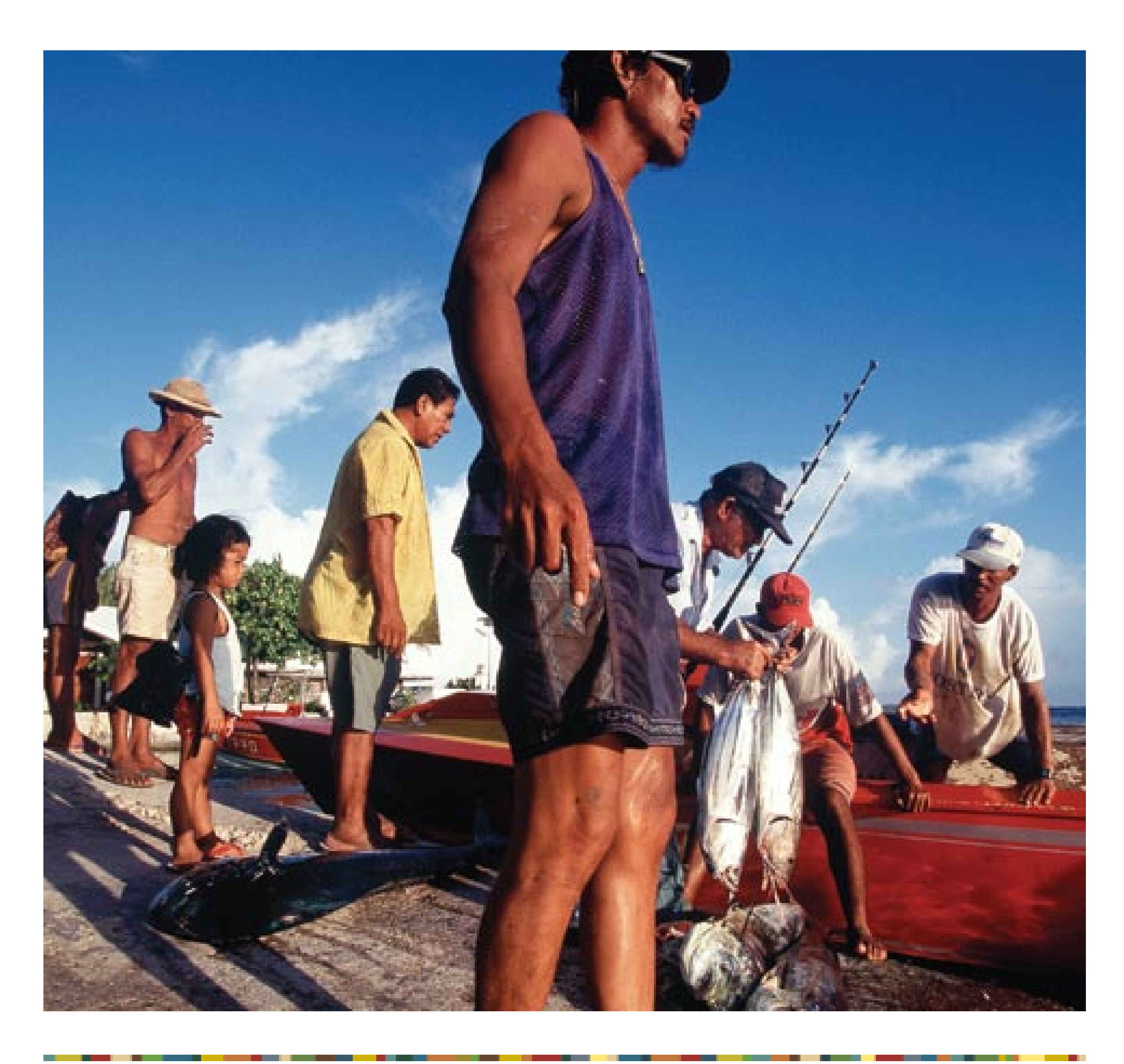
PAYS	DATE DE RATIFICATION
Argentine	03/07/2000
Bolivie	11/12/1991
Brésil	25/07/2002
Chili	15/09/2008
Colombie	07/08/1991
Costa Rica	02/04/1993
Danemark	22/02/1996
Dominique	25/06/2002
Équateur	15/05/1998
Fidji	03/03/1998
Guatemala	05/06/1996
Honduras	28/03/1995
Mexique	05/09/1990
Népal	14/09/2007
Pays-Bas	02/02/1998
Norvège	19/06/1990
Paraguay	10/08/1993
Pérou	02/02/1994
Espagne	15/02/2007
République bolivarienne du Venezuela	22/05/2002

Dans la plupart des cas, le processus de ratification de

1) Document de l'ONU réf. A/60/270, 5 août 2005, paragraphe 56.

la convention N° 169 passe par un dialogue entre le gouvernement, les peuples autochtones, les députés de l'assemblée et, souvent, des organisations représentant certaines composantes de la société civile. Ce dialogue est fréquemment axé sur la sensibilisation, le renforcement des capacités, la recherche, des examens juridiques et l'échange d'observations. Bien souvent, l'OIT apporte son aide et son expertise technique, par l'intermédiaire de spécialistes des normes internationales du travail et de programmes de coopération technique.

Contrairement à d'autres traités internationaux, la ratification des conventions de l'OIT ne peut faire l'objet de réserves. Certaines conventions autorisent les États signataires à poser des réserves ou à modifier les obligations contenues dans une convention (par exemple, par le biais d'une déclaration clairement autorisée, voire exigée, par la convention), mais tel n'est pas le cas de la convention N° 169. Par conséquent, il est important que les gouvernements, peuples autochtones et mandants traditionnels de l'OIT (travailleurs et employeurs) ainsi que toutes les autres parties prenantes soient pleinement informés de toutes les dispositions de la convention ainsi que des conséquences qu'entraîne sa ratification. De plus, l'État signataire doit absolument s'approprier le processus de mise en œuvre qui suit la ratification or, c'est en faisant participer les principaux acteurs que l'on peut s'assurer qu'ils joueront leur rôle dans l'application de la convention.



Ratification de la convention N° 169 par le Népal

Le Népal a ratifié la convention N° 169 en septembre 2007. Cette ratification était l'aboutissement d'un long processus de promotion, de dialogue, de recherche, d'échange d'observations, de formation et de renforcement des capacités auprès des différentes parties prenantes, notamment les représentants des peuples autochtones, les partis politiques, les fonctionnaires, les organisations internationales, les organisations de la société civile, les syndicats patronaux, les universitaires et les médias. Plusieurs ateliers nationaux ont permis aux principaux dirigeants politiques et aux représentants des peuples autochtones de discuter de l'intérêt que revêt la convention par rapport à la société népalaise, dans son extrême diversité, sa complexité et ses inégalités. Les débats ont eu lieu au paroxysme d'un conflit armé qui a duré dix ans, dans lequel les peuples autochtones du Népal étaient particulièrement impliqués, se trouvant aussi bien parmi les combattants que parmi les victimes civiles, car leur histoire est marquée par l'exclusion sociale, politique, économique et géographique. Étant donné le contexte politique au Népal, dans lequel l'exclusion de certains groupes alimentait la guerre civile déclenchée par les maoïstes, l'OIT a fait part des expériences du Guatemala, qui a ratifié la convention en 1996 dans le cadre d'accords de paix. Au mois d'août 2007, le gouvernement multipartite et la Fédération népalaise des nationalités autochtones (NEFIN) sont parvenus à un accord qui a débouché sur la ratification de la convention. La ratification de la convention N° 169 a joué un rôle important au sein du processus de paix au Népal, car les militants autochtones ont pu exiger l'application de la convention comme condition préalable à leur appui concernant les élections et le processus d'assemblée constituante. La mise en œuvre de la convention est toujours en cours au Népal, mais elle sert déjà de base aux revendications relatives à l'exercice réel du droit de consultation et de participation dans le cadre de l'élaboration de la Constitution. On espère également que les principes sur lesquels la convention repose vont continuer d'orienter, de manière globale, la façon dont les questions relatives aux peuples autochtones seront traitées au sein de la nouvelle structure étatique népalaise.

Chaque pays dispose de ses propres procédures de ratification des traités internationaux. Celles-ci varient en fonction de l'organisation constitutionnelle du pays. La procédure de ratification est généralement lancée par le ministère chargé des questions dont traite la convention. Une fois qu'un gouvernement se déclare en faveur de la ratification de la convention N° 169, il doit parfois soumettre cette décision au vote du parlement ou à tout autre organe législatif. Une fois la décision approuvée, l'instance compétente en vertu de la procédure nationale signe ce qu'on appelle l'*instrument de ratification.*

Une fois le processus national achevé, le gouvernement transmet l'instrument de ratification à l'OIT pour l'informer qu'il souhaite ratifier la convention et s'engager à la respecter. Lorsqu'elle reçoit cet instrument, l'OIT enregistre la ratification et la communique aux autres États membres. C'est uniquement après son enregistrement par l'OIT que la ratification prend effet au niveau international. Un an après l'enregistrement de la ratification, la convention entre en vigueur dans le pays signataire, c'est-à-dire qu'elle devient légalement contraignante dans ce pays en vertu du droit international.

14.4. APPLICATION DE BONNE FOI

En vertu du droit international, les traités en vigueur dans un pays doivent être appliqués de bonne foi.[2)] La Constitution de l'OIT déclare que les membres de l'OIT doivent procéder à l'application concrète des dispositions de la convention.[3)] Cela signifie que le gouvernement doit prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de la convention dans le droit et dans la pratique, par le biais de l'adoption et de l'application effective des lois, des mesures et des règlements adéquats. Il faut également mettre en place les dispositifs, les institutions et les mécanismes administratifs permettant de s'assurer que l'État remplit ses obligations aux termes de la convention.

Le statut juridique de la convention au sein du système juridique national diffère d'un pays à l'autre (voir la rubrique 14.7). Dans la plupart des pays qui ont ratifié la convention jusqu'à ce jour, les traités ratifiés font partie intégrante de la législation nationale. En général, dans leurs systèmes, les dispositions de la convention priment sur les lois nationales qui les contredisent. Dans certains cas, la convention est dotée d'un statut analogue à celui de la Constitution d'un pays (par exemple en Colombie).

2) Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, article 26.

3) Article 19, paragraphe 5, alinéa d) de la Constitution de l'OIT.

Dans d'autres pays, la convention prime sur la législation nationale (c'est le cas au Népal et au Costa Rica).[4)]

Article 9, paragraphe 1, de la loi népalaise de 1990 sur les traités
Dans le cas où les dispositions d'un traité, dont le Royaume du Népal ou le Gouvernement de Sa Majesté est devenu partie suite à la ratification dudit traité et à son acceptation ou son approbation par le Parlement, sont contraires aux dispositions des lois en vigueurs, ces dernières deviennent caduques, dans la mesure où elles sont contraires à l'objectif du traité. Les dispositions du traité acquièrent alors force de loi sur le territoire népalais.[5)]
Article 7 de la Constitution du Costa Rica
Les traités publics, accords et concordats internationaux approuvés par l'assemblée législative priment sur les lois dès leur édiction ou à partir de la date d'entrée en vigueur spécifiée.[6)]

Une fois la convention ratifiée et intégrée à la législation nationale, il faut encore élaborer des mesures spéciales de mise en œuvre de cette convention, comme:

- Édicter des lois ou des règlements concernant les dispositions de la convention dont l'application concrète n'est pas suffisamment prévue sur le plan national;
- Résoudre toutes les contradictions entre les dispositions de la convention et les anciennes lois et procédures nationales;
- Développer et mettre en place une action gouvernementale coordonnée et systématique, conformément à ce que prévoit la convention;
- Instaurer les institutions et mécanismes nécessaires, en particulier ceux relatifs à la consultation, la participation et l'obtention d'un consentement;
- Fournir des informations et des directives à propos de ce que la convention exige aux autorités publiques concernées (voir également la rubrique 3.1 sur la notion d'action systématique et coordonnée).

4) Pour plus d'information sur le statut légal de la convention dans les États membres, voir: Application of Convention NO. 169 by national and international courts in Latin America - A Case book, OIT, 2009.

5) http://www.unhcr.org/refworld/type,LEGISLATION,,NPL,3ae6b5172 4,0.html

6) http://www.constitution.org/cons/costaric.htm

Dans une observation générale concernant la convention N° 169 (2008), la commission d'experts considère que: «[L]a convention se réfère à trois processus étroitement liés les uns aux autres: l'action coordonnée et systématique du gouvernement, la participation et la consultation. […] Les articles 2 et 33 de la convention, lus conjointement, disposent que les gouvernements ont l'obligation de développer, avec la participation des peuples indigènes et tribaux, une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité. Des institutions et autres mécanismes appropriés doivent être créés pour administrer les programmes, en coopération avec les peuples indigènes et tribaux, à tous les stades que cela implique, depuis la planification jusqu'à l'évaluation des mesures proposées dans la convention.»

Dans certains autres pays, les traités internationaux ne sont pas automatiquement intégrés à la législation nationale après ratification. Dans ce cas, ces pays doivent matérialiser leurs engagements internationaux par le biais d'une législation distincte. C'est le cas par exemple du Norvège et des îles Fidji qui ont ratifié la convention N° 169 (voir la rubrique 14.7 sur le recours à la convention N° 169 dans les tribunaux nationaux).

14.5. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE: LE PROCESSUS DE CONTRÔLE PÉRIODIQUE

L'une des caractéristiques du système normatif de l'OIT est que les États signataires doivent soumettre des rapports périodiques au sujet des mesures qu'ils ont prises pour appliquer la convention et faire état des difficultés rencontrées. Ils y sont obligés en vertu de la Constitution de l'OIT. La ratification d'une convention de l'OIT n'est donc que le début d'un processus de dialogue et de coopération entre le gouvernement et l'OIT. L'objectif de ce processus est de collaborer pour faire en sorte que la législation et les procédures nationales sont conformes aux dispositions de la convention.
Un an après l'entrée en vigueur de la convention, le gouvernement doit transmettre à l'OIT son **premier rapport** concernant l'application de la convention.

Cette période intérimaire d'un an donne le temps au gouvernement d'adapter les lois et procédures nationales aux termes de la convention. Après ce premier rapport, le gouvernement doit **normalement rédiger un rapport** concernant la convention N° 169 **tous les cinq ans**. Cependant, si la situation exige un suivi plus précis, les instances de contrôle de l'OIT peuvent exiger la rédaction d'un rapport en dehors de ce cycle périodique.

Aux termes de la Constitution de l'OIT, le gouvernement doit soumettre un exemplaire de ce rapport aux syndicats patronaux et de travailleurs les plus représentatifs, afin qu'ils aient la possibilité d'y ajouter leurs commentaires, le cas échéant. Ces syndicats peuvent également transmettre directement leurs commentaires à l'OIT.

Le **premier rapport** du gouvernement, qui suit l'entrée en vigueur de la convention, doit se référer à l'ensemble des dispositions de la convention et répondre à toutes les questions définies dans le **formulaire de rapport**. Les gouvernements doivent faire porter le rapport sur la législation, les règles et les règlements visant à faire appliquer la convention, et donner la mesure du champ d'application de la convention, en précisant notamment quels groupes sont concernés parmi la population nationale. Dans ce sens, le premier rapport du gouvernement peut servir, par la suite, de point de repère afin d'évaluer la progression de la mise en œuvre de la convention.

Généralement, les **rapports suivants** peuvent se limiter aux informations ci-dessous:

- Nouvelles lois ou mesures concernant l'application de la convention;
- Réponses aux questions du formulaire de rapport relatives à l'application concrète de la convention (par exemple des statistiques, résultats d'inspections, décisions juridiques ou administratives) et commentaires transmis par les syndicats patronaux et de travailleurs;
- Réponses aux commentaires émis auparavant par les instances de contrôle de l'OIT.

Les instances de contrôle exigent souvent des rapports supplémentaires, en plus des rapports périodiques soumis tous les cinq ans. On assiste donc à un dialogue permanent entre les gouvernements concernés et les instances de contrôle de l'OIT à propos de l'application de la convention.
Les instances de l'OIT chargées du contrôle périodique de l'application des conventions ratifiées sont les suivantes: la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations (CEACR, Commission d'experts) et la Commission de l'application des normes (CAS) de la Conférence internationale du Travail.
La commission d'experts est constituée de 20 experts indépendants, qui se réunissent tous les ans à Genève, en novembre et en décembre. Le mandat de la commission est d'examiner les rapports soumis à l'OIT par les États membres concernant les mesures qu'ils ont prises pour appliquer les conventions dont ils sont signataires, puis d'évaluer la conformité des lois et des procédures du pays par rapport à la convention. Pour s'acquitter de sa mission, la commission s'appuie également sur les informations que lui ont communiquées les syndicats patronaux et de travailleurs, ainsi que sur des informations disponibles dans le domaine public, par exemple les rapports officiels des Nations unies.
La commission d'experts entame alors un dialogue permanent avec le gouvernement, qui peut permettre d'identifier de manière très efficace les lacunes dans l'application de la convention et dans les informations fournies, et de suggérer des mesures et des mécanismes visant à améliorer la mise en œuvre de la convention. Après l'examen de chaque rapport, la Commission peut adresser des commentaires aux gouvernements concernés pour orienter et renforcer l'application de la convention. Pour de nombreux pays, la convention N° 169, en raison de sa complexité, fait partie des conventions qui ont donné lieu au plus grand nombre de commentaires de la part des instances de contrôle de l'OIT. Les commentaires de la commission d'experts se présentent de deux manières:

- Des «observations», ou commentaires publics de la commission d'experts concernant l'application des conventions de l'OIT; et
- Des «demandes directes», envoyées directement au gouvernement intéressé et qui exigent généralement des compléments d'information sur des thèmes spécifiques.

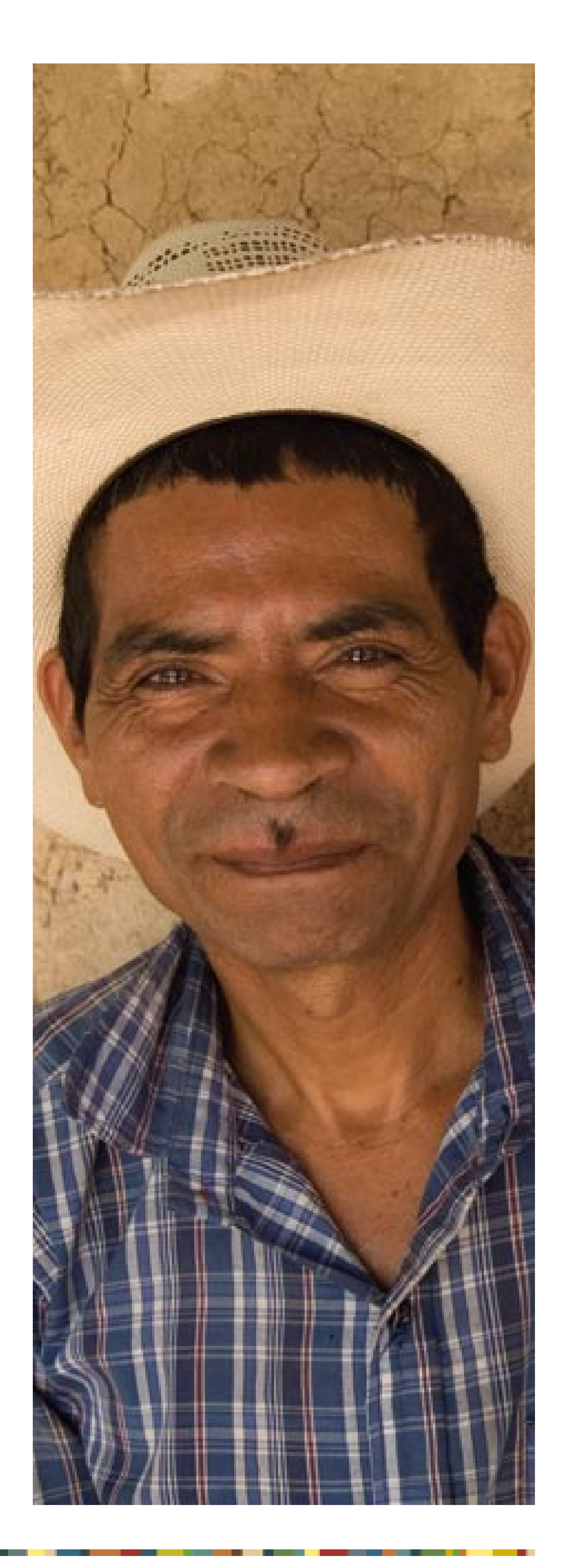


Les observations de la commission d'experts sont répertoriées dans son rapport annuel devant la Conférence internationale du travail, qui a lieu en juin. Ce rapport est examiné par la Commission de l'application des normes (CAS), qui se compose de représentants gouvernementaux et de représentants des syndicats patronaux et de travailleurs. La tâche principale de la CAS est d'examiner l'application des conventions ratifiées dans un certain nombre de pays («cas individuels») en fonction des observations publiées par la commission d'experts.

Suite à l'examen des cas individuels, la CAS fait part de ses conclusions aux États membres de l'OIT concernés. Les peuples autochtones ne sont pas en mesure de soumettre des rapports directement aux instances de contrôle de l'OIT. Toutefois, ils disposent de plusieurs moyens pour s'assurer que leurs préoccupations sont prises en compte dans le contrôle périodique de l'application des conventions de l'OIT:

- En envoyant directement à l'OIT des informations vérifiables concernant, par exemple, le texte d'une nouvelle provision, loi ou décision de justice.
- En s'alliant à des syndicats de travailleurs qui relaieront leurs préoccupations. Du fait de la structure tripartite de l'OIT, les syndicats patronaux et de travailleurs peuvent soumettre des rapports concernant l'application d'une convention de l'OIT à tout moment, quelle que soit la date à laquelle le rapport périodique sur cette convention doit être rendu. Ce type de rapport peut être soumis par n'importe quel syndicat, patronal ou de travailleurs, qui ne doit pas nécessairement être établi dans le pays qui fait l'objet du rapport.
- En attirant l'attention de l'OIT sur les informations officielles publiées par les autres instances de contrôle, instances permanentes ou organismes des Nations unies, notamment par le rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones et par l'Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones.

Enfin, comme c'est le cas en Norvège, les peuples autochtones et les États peuvent s'interroger sur les façons innovantes de donner aux peuples autochtones un accès direct à ces instances.



Norvège: moyens innovants de production de rapports concernant la convention N° 169

En 1993, le gouvernement norvégien a soumis à l'OIT son premier rapport concernant la convention N° 169. Le parlement sami de Norvège était en profond désaccord avec certains passages du rapport gouvernemental, notamment ceux qui se référaient aux droits sur les terres et les ressources. Le parlement sami a répondu par écrit au gouvernement, afin de signaler les importantes divergences d'opinion entre le gouvernement et le parlement sami concernant l'avancement de l'application de la convention N° 169. Il a demandé à ce que son point de vue figure dans le rapport ou y soit joint en annexe. Néanmoins, le gouvernement norvégien a rejeté cette demande et le point de vue du parlement sami n'a pas été communiqué à l'OIT. Des membres du gouvernement ont affirmé au parlement sami que le gouvernement n'était pas en mesure de transmettre le rapport du parlement sami à l'OIT car il le jugeait trop critique envers les opinions exprimées par le gouvernement.

Ce problème était étroitement lié à une compréhension et une interprétation différentes des dispositions fondamentales de la convention concernant les droits sur les terres. Le gouvernement et le parlement autochtones sami de Norvège interprétaient le contenu de l'article 14 de la convention de deux manières différentes. Le gouvernement estimait que ses obligations aux termes de l'article 14 se résumaient à garantir avec force le droit des Samis à jouir de l'usufruit de leurs terres et des ressources naturelles qui s'y trouvent. Le parlement sami, quant à lui, considérait que l'État était dans l'obligation de reconnaître et de protéger les droits des Samis à posséder et à être propriétaires de leurs terres, ainsi qu'à jouir de leur usufruit.

Le parlement sami a attiré l'attention de l'OIT sur cette situation. La commission d'experts de l'OIT s'est déclarée préoccupée que le rapport n'ait pas fait état du point de vue du parlement sami. Cette préoccupation était très probablement liée à l'initiative prise par le parlement sami. Cet incident a incité le gouvernement norvégien et le parlement sami à trouver un accord, selon lequel le gouvernement s'engage à envoyer ses rapports concernant la convention N° 169 au parlement sami, afin que celui-ci formule ses commentaires, puis à transmettre les commentaires du parlement à l'OIT en les intégrant à ses rapports officiels.

Suite à cet accord, la commission d'experts a déclaré qu'elle *«se félicite vivement d'un dialogue entre le gouvernement et le Parlement Sami en ce qui concerne l'application de la convention. Elle note que cette attitude correspond à l'approche suggérée au Point VIII du formulaire de rapport et attend avec intérêt la poursuite de cet échange d'informations et de points de vue. Elle considère que c'est dans le cadre de la présentation régulière de rapports sur l'application de la convention que ce dialogue pourra le mieux s'épanouir.»*[7)]

Au mois d'avril 2003, le gouvernement a soumis au parlement national norvégien (le Storting) un projet de loi sur le Finnmark concernant les droits sur les terres et les ressources. Il a été fortement critiqué par les institutions samies et en particulier par le parlement sami pour qui ce projet de loi ne répondait pas aux normes juridiques internationales en ce qui concerne la reconnaissance et la protection des droits des

7) Document ILOLEX N° 061995NOR1691.





Samis, ni à l'obligation de consulter les Samis, chaque fois qu'une mesure législative qui les touche directement est envisagée.

Le parlement sami a rédigé son propre rapport d'évaluation indépendant concernant le projet de loi sur le Finnmark afin de le transmettre à l'OIT. En vertu de l'accord précédemment conclu entre le gouvernement et le parlement sami, ce rapport a été soumis officiellement à la commission d'experts de l'OIT.

La commission d'experts de l'OIT a conclu que la loi sur le Finnmark (telle que le gouvernement la présentait en 2003) n'était pas compatible avec les obligations de la Norvège aux termes de la convention N° 169 de l'OIT.[8)] La commission a déclaré que les questions de procédure et de fond sont intimement liées, aussi bien dans les prescriptions de la convention que dans le cadre du conflit relatif au projet du gouvernement.

Suite à ces observations, le parlement national de Norvège a entamé des négociations avec le parlement sami concernant le contenu de cette loi. Ces négociations ont débouché, après que des changements radicaux y aient été apportés, sur l'adoption de la loi sur le Finnmark par le parlement national en juin 1995, cette fois avec le soutien inconditionnel du parlement sami.

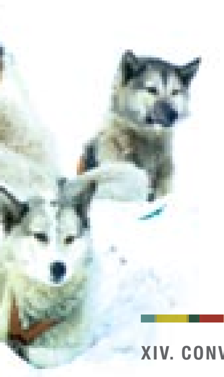
Les observations de la commission d'experts ont donc eu un effet direct sur l'aboutissement du processus législatif à deux points de vue: tout d'abord, la commission a convaincu le parlement national de Norvège que le fait d'adopter une loi qui touche directement aux droits des Samis sur les terres, sans mener les consultations préalables requises auprès du parlement sami, constituerait un manquement aux engagements internationaux de la Norvège. Deuxièmement, la commission a influencé les négociations de fond entre le parlement national et le parlement sami.

Cet exemple montre que l'élaboration d'une procédure spécifique, conforme à la convention N° 169 et permettant aux organisations des peuples autochtones d'exprimer directement leur point de vue sur l'application de la convention N° 169 (de manière formelle ou non), aide et renforce les mécanismes de contrôle.

La commission d'experts s'est félicitée de la procédure adoptée par la Norvège, dans la mesure où elle applique de manière concrète l'obligation de consultation imposée par la convention N° 169 et le Point VIII du formulaire de rapport concernant ladite convention, qui stipule que *«le gouvernement jugera peut-être utile de consulter les organisations des peuples indigènes ou tribaux dans le pays, à travers leurs institutions traditionnelles lorsqu'elles existent, au sujet des mesures prises pour donner effet à la présente convention et dans le cadre de l'élaboration des rapports sur son application. Pour autant que cela n'ait pas déjà été mentionné dans le rapport, prière d'indiquer si de telles consultations ont eu lieu et quel en a été le résultat»*[9)]

8) Observations finales et recommandations de la Commission d'experts de l'OIT sur l'application des conventions et des recommandations (CEACR) de 2003, en réponse au rapport périodique du gouvernement de Norvège concernant l'application de la Convention N° 169, CEACR, OIT, 2003.

9) Cas de la Norvège cité dans l'ouvrage de John Henriksen, Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, OIT, 2008.



14.6. RÉCLAMATIONS ALLÉGUANT L'INEXÉCUTION DE LA CONVENTION N° 169

Outre les contrôles périodiques, l'OIT a recours à des «procédures spéciales» d'examen des violations présumées des conventions de l'OIT. Le type de plainte le plus souvent utilisé au sein de l'OIT est la réclamation présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT. Une réclamation, faisant état du non-respect présumé du gouvernement de certaines dispositions de conventions de l'OIT qu'il a ratifiées, peut être déposée auprès de l'OIT par des syndicats de travailleurs ou patronaux. Ces réclamations doivent être déposées par écrit, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT. Elles doivent exposer brièvement quelles dispositions de la convention concernée n'ont pas été respectées.

Le conseil d'administration de l'OIT est chargé de juger si une réclamation est «recevable», c'est-à-dire si sa formulation remplit les conditions requises à son enregistrement. Lorsqu'une réclamation est jugée recevable, le conseil d'administration nomme un comité tripartite (par exemple, un représentant du gouvernement, un représentant patronal et un représentant d'un syndicat de travailleurs) chargé de l'examiner. Le comité tripartite rédige un rapport faisant état de ses conclusions et de ses recommandations, qu'il soumet au conseil d'administration. La commission d'experts peut ensuite prendre ces recommandations en compte dans le cadre de ses activités de contrôle périodique. Les rapports des comités tripartites sont disponibles en ligne sur le site suivant: **http://www.ilo.org/ilolex** (voir la rubrique 14.12).

Depuis 1989, l'OIT a enregistré des réclamations concernant la convention N° 169 de la part des pays suivants: Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Danemark, Guatemala, Équateur, Mexique et Pérou.

14.7. RECOURS À LA CONVENTION DANS LES TRIBUNAUX NATIONAUX

Lorsqu'ils examinent des affaires liées aux droits des peuples autochtones, les tribunaux nationaux peuvent s'appuyer sur des extraits pertinents du droit international. Si le système juridique national prévoit que les traités internationaux ratifiés par ce pays ont force de loi et font donc partie intégrante de la législation nationale, les plaignants peuvent se prévaloir de la convention auprès des tribunaux qui, à leur tour, pourront appuyer leurs décisions directement sur les dispositions de la convention. Les tribunaux peuvent utiliser la convention en l'absence ou en complément des normes nationales. Il arrive fréquemment que la convention prime sur les lois, ce qui signifie que si la législation nationale est en contradiction avec la convention, c'est cette dernière qui prévaut et qui doit être appliquée dans les tribunaux.

En vertu du principe selon lequel la législation nationale doit être interprétée à la lumière des engagements internationaux du pays, la convention joue donc également un rôle dans l'interprétation de la législation nationale relative aux peuples indigènes ou ayant une incidence sur leur vie. L'utilisation de la convention comme grille de lecture est également possible dans les pays où la ratification d'une convention n'entraîne pas automatiquement l'incorporation de ses dispositions à la législation nationale. Même dans les États qui n'ont pas ratifié la convention, les tribunaux peuvent s'appuyer sur la convention, par exemple afin d'identifier les principes juridiques fondamentaux ou le droit coutumier international.

Le statut juridique exact de la convention doit être déterminé par chaque pays en fonction des dispositions de la Constitution nationale et autres lois qui lui correspondent, ainsi que de la jurisprudence des tribunaux en la matière. L'encadré ci-dessous donne un point de départ à cette réflexion, de manière très globale. Néanmoins, il montre que, dans de nombreux pays, la convention fait partie intégrante de la législation nationale et que les plaignants peuvent s'en prévaloir directement devant les tribunaux.

Statut de la convention N° 169 dans les systèmes juridiques des pays adhérents

- **Argentine:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification et priment sur la législation nationale (Constitution, articles 31 et 75, paragraphe 22)
- **Bolivie:** les traités internationaux ont force de loi, les conventions relatives aux droits de l'homme ont un statut égal à la Constitution (Constitution, articles 275, paragraphe I et 410, paragraphe II)
- **Brésil:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification et priment parfois sur la législation nationale (Constitution, article 5)
- **Chili:** les traités internationaux ratifiés ont force de loi. La Constitution (article 5, 2ème alinéa) établit que l'exercice de la souveraineté reconnaît comme limite les droits essentiels qui émanent de la nature humaine et qu'il est du devoir de l'Etat de respecter et promouvoir ces droits, garantis par la Constitution



ainsi que par les traités internationaux ratifiés par le Chili et actuellement en vigueur à l'égard de ce pays, comme c'est le cas de la convention n°169

- **Colombie:** les traités internationaux ont force de loi, les conventions relatives aux droits de l'homme ont un statut égal à la Constitution (Constitution, articles 53 et 93, paragraphe 1)
- **Costa Rica:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification et priment sur la législation nationale (Constitution, article 7)
- **Danemark:** les traités internationaux n'acquièrent pas force de loi au moment de la ratification
- **Dominique:** les traités internationaux n'acquièrent pas force de loi au moment de la ratification
- **Équateur:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification et ils priment sur les lois ordinaires. Les traités relatifs aux droits de la personne qui établissent des droits plus favorables que ceux qui sont établis par la Constitution priment sur toute autre norme juridique ou tout acte de l'autorité publique (Constitution, articles 417, 424 et 425)
- **Fidji:** les traités internationaux n'acquièrent pas force de loi au moment de la ratification
- **Guatemala:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification, les conventions relatives aux droits de l'homme priment sur la législation nationale (Constitution, article 46)
- **Honduras:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification et priment sur la législation nationale (Constitution, articles 16 et 18)
- **Mexique:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification et priment sur la législation nationale (Constitution, article 133)
- **Népal:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification et priment sur la législation nationale dans le cas où elle se trouve en contradiction avec ceux-ci (loi de 1990 sur les traités, 9e partie)
- **Pays-Bas:** les traités internationaux sont directement applicables et ont un statut égal à la Constitution (Constitution, article 94)
- **Norvège:** les traités internationaux n'acquièrent pas force de loi au moment de la ratification (Constitution, article 110)
- **Paraguay:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification et priment sur la législation nationale (Constitution, article 137, paragraphe 1 et article 141)
- **Pérou:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification. Les traités relatifs aux droits de la personne ont un statut égal à la Constitution (Constitution, articles 3 et 55 et Quatrième disposition finale et transitoire)
- **Espagne:** les traités internationaux ont force de loi dès leur ratification et priment sur la législation nationale (Constitution, article 96, paragraphe 1)
- **Venezuela:** les traités internationaux ont force de loi, les conventions relatives aux droits de l'homme ont un statut égal à la Constitution (Constitution, articles 22 et 23)

14.8. ENTRÉE EN VIGUEUR ET RÉTROACTIVITÉ

L'une des dispositions de la convention N° 169 stipule que celle-ci entre en vigueur 12 mois après l'enregistrement de sa ratification par l'OIT. Avant son entrée en vigueur, la convention n'est pas applicable en vertu du droit international.

Convention N°169 de l'OIT
L'article 38, paragraphe 3 stipule que: «cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date à laquelle sa ratification aura été enregistrée».

Dans son analyse de l'application de la convention, la commission d'experts de l'OIT a rappelé à plusieurs reprises que la convention n'a pas d'effet rétroactif. Cependant, la commission a également déclaré plusieurs fois que si les conséquences d'une décision prise avant l'entrée en vigueur de la convention continue d'avoir une incidence sur les peuples autochtones intéressés, ladite convention s'applique à ces conséquences.

La convention N° 169 est entrée en vigueur au Mexique en 1991. En 1998, une réclamation a été déposée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant, entre autres choses, que le gouvernement n'avait pas attribué la quantité de terres promises en dédommagement aux communautés expulsées de leurs terres pour permettre la construction d'un barrage. Cette expulsion avait été ordonnée en 1972. Le comité chargé d'examiner cette réclamation a pris note de la déclaration du gouvernement, qui souligne: «il n'est pas possible d'alléguer que les décrets émis en 1972, 1973 et 1974 pour la construction du barrage violent des dispositions de la convention N° 169 comme l'indique la réclamation, puisque cette convention est entrée en vigueur pour le Mexique en septembre 1991. Dans ces conditions, le comité [a considéré] que les dispositions de la convention ne peuvent être appliquées rétroactivement, en particulier pour des questions de procédure (y compris les types de consultations que, si la convention avait été en vigueur, il aurait fallu tenir lors de l'adoption de ces décisions). Néanmoins, les décisions qui ont été prises à cette époque continuent d'avoir une incidence sur la situation actuelle des peuples indigènes en question, tant eu égard aux réclamations concernant les terres qu'à l'absence de consultations pour répondre à ces réclamations. Par conséquent, le comité considère que la convention s'applique aujourd'hui pour ce qui est des conséquences des décisions prises antérieurement à son entrée en vigueur».[10)]

14.9. FLEXIBILITÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE

La diversité des peuples autochtones et du contexte des différents pays qui ont ratifié la convention N° 169 est considérable, par exemple en ce qui concerne la proportion que représente la population autochtone, les caractéristiques géographiques et le niveau général de développement des pays concernés. De plus, la convention indique qu'il est nécessaire d'élaborer des mesures de mise en œuvre de l'obligation de consultation auprès des peuples autochtones concernés, en fonction de leurs propres priorités de développement. Il n'est donc pas possible d'utiliser un modèle unique d'application de la convention. Ce processus doit être conçu et développé avec soin par les gouvernements et les peuples autochtones concernés, afin de l'adapter aux circonstances.

L'article 34 de la **convention N° 169 de l'OIT** stipule que ces mesures de mise en œuvre doivent faire preuve de flexibilité dans leur *nature* et dans leur *portée*:
Article 34: La nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente convention doivent être déterminées avec souplesse, compte tenu des conditions particulières à chaque pays.

L'article 34 va au-delà de l'obligation qui est faite aux États de donner effet à toutes les dispositions de la convention. Il établit que les mesures d'application de la convention doivent être déterminées avec souplesse et tenir compte des circonstances.
Il importe également de rappeler qu'il est impossible de poser des réserves aux obligations énoncées dans la convention N° 169, autres que celles prévues par cet instrument.

14.10. RECOURS AFIN D'OBTENIR DES CLARIFICATIONS CONCERNANT LES DISPOSITIONS DES CONVENTIONS DE L'OIT

Il appartient d'abord aux gouvernements concernés de décider si les lois et procédures nationales sont ou non compatibles avec les normes établies par les conventions internationales du travail. S'ils ont ratifié ces conventions, ils doivent en décider par le biais des procédures prévues par l'OIT en matière d'examen des rapports concernant l'application des conventions ratifiées.
Les mandants de l'OIT peuvent demander à ce que le sens de certaines dispositions des conventions de l'OIT fasse l'objet d'une clarification, en sollicitant l'opinion informelle du Bureau international du Travail.
Comme la Constitution de l'OIT ne confère aucune compétence spécifique au Bureau en matière d'interprétation des conventions, celui-ci doit se contenter de fournir les informations permettant aux mandants d'évaluer avec justesse la portée de l'une des dispositions d'une convention. Dans le cadre de ce processus, le Bureau prend en compte tous les éléments pertinents que

10) Conseil d'administration, 276e session, novembre 1999, Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Mexique, GB.276/16/3, paragraphe 36.

le travail préparatoire de l'OIT et les commentaires de ses instances de contrôle aient pu mettre en évidence.

14.11. COOPÉRATION TECHNIQUE ET SERVICES CONSULTATIFS DE L'OIT

Le Département des normes internationales du travail du Bureau international du Travail de Genève, avec l'aide des spécialistes régionaux des normes de l'OIT, s'efforce de fournir divers types de formations, d'explications, de conseils et d'assistance sur les questions liées à la ratification et à l'application des conventions internationales du travail.

Ces services sont offerts en réponse à des demandes spécifiques de la part des gouvernements ou des syndicats de travailleurs et patronaux, ou par le biais de missions de conseil courantes et de discussions informelles initiées par le Bureau. Les questions traitées sont aussi variées que les commentaires des instances de contrôle et les mesures que celles-ci suggèrent, les nouvelles législations et les rapports que les gouvernements sont tenus de rédiger. Les mandants peuvent également transmettre un projet de loi à l'OIT afin de recueillir son opinion et ses conseils.

Le secteur des normes internationales du travail a également mis en place un Programme spécial de coopération technique au sujet des peuples autochtones et tribaux, destiné à aider les gouvernements, les organisations autochtones et les autres partenaires: il s'agit du programme de promotion de la convention N° 169 de l'OIT (PRO 169), qui vise à promouvoir les droits des peuples autochtones et tribaux et à améliorer leur situation socio-économique.

Le PRO 169 fait partie du Département des normes internationales du travail et dispose de coordinateurs sur le terrain dans plusieurs bureaux de l'OIT. Le PRO 169 se consacre à un vaste éventail de questions thématiques, mais également internationales, régionales ou nationales.

Le PRO169 adopte une approche flexible, axée sur la demande, qui consiste à répondre aux besoins qui se font jour tout en développant des initiatives stratégiques sur le long terme, au niveau régional et national.

En Afrique, des recherches approfondies sur la situation des peuples autochtones ont été menées en collaboration avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, et des actions sont menées au niveau national au Cameroun, au Kenya et en Namibie en ce qui concerne les réformes politiques, le renforcement des capacités des partenaires gouvernementaux et autochtones ainsi que le développement économique local.

En Asie, la priorité est donnée au dialogue et à la résolution des conflits, ainsi qu'aux réformes politiques et au renforcement de capacités des partenaires gouvernementaux et autochtones. La ratification de la convention N° 169 par le Népal en septembre 2007, dans le cadre du processus actuel de paix et de réforme de l'État, représente un accomplissement majeur.

En Amérique latine, le PRO 169 répond de plus en plus souvent à des demandes et des besoins de coopération technique liés à la mise en œuvre de la convention N° 169, identifiés par l'intermédiaire des instances de contrôle de l'OIT.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site http://www.ilo.org/indigenous ou envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: pro169@ilo.org.

14.12. SOURCES D'INFORMATIONS DE L'OIT SUR LE SUJET

Le site Internet de l'OIT sur les questions relatives aux peuples indigènes et tribaux (http://www.ilo.org/indigenous), met à disposition plusieurs sources d'informations, des manuels, des guides et des renseignements concernant les programmes et les projets de l'OIT relatifs aux droits des peuples autochtones.

Le Programme de promotion de la convention N° 169 de l'OIT (PRO169) a créé un site Internet dédié à la formation, qui fournit divers supports permettant d'effectuer des formations concernant les droits des peuples autochtones et tribaux, dont des vidéos, des diapositives et de la documentation (http://www.pro169.org).

L'ILOLEX (http://www.ilo.org/ilolex) est une base de données trilingue de l'OIT (en anglais, espagnol et français), qui contient des informations concernant la ratification des conventions et des recommandations de l'OIT, le texte des commentaires de la commission d'experts, des plaintes, des réclamations, des interprétations des conventions de l'OIT et de nombreux autres documents portant sur le même sujet. L'ILOLEX permet de rechercher des informations sur une convention et/ou un pays donnés.

La base de données APPLIS de l'OIT fournit quant à elle des informations sur l'application des normes internationales du travail.

Le manuel de l'OIT sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail (édition révisée, 2006) présente des informations détaillées concernant les processus de ratification et de contrôle.

Le site Internet du Département des normes internationales du travail constitue une source d'information très complète en ce qui concerne le système normatif de l'OIT et les activités qui s'y rapportent (http://www.ilo.org/normes).



ANNEXES

ANNEXE A: CONVENTION RELATIVE AUX PEUPLES INDIGÈNES ET TRIBAUX, 1989 (CONVENTION N°169)

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,
Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1989, en sa 76e session;
Notant les normes internationales énoncées dans la convention et la recommandation relatives aux populations aborigènes et tribales, 1957;
Rappelant les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et des nombreux instruments internationaux concernant la prévention de la discrimination;
Considérant que, étant donné l'évolution du droit international depuis 1957 et l'évolution qui est intervenue dans la situation des peuples indigènes et tribaux dans toutes les régions du monde, il y a lieu d'adopter de nouvelles normes internationales sur la question en vue de supprimer l'orientation des normes antérieures, qui visaient à l'assimilation;
Prenant acte de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des Etats où ils vivent;
Notant que, dans de nombreuses parties du monde, ces peuples ne peuvent jouir des droits fondamentaux de l'homme au même degré que le reste de la population des Etats où ils vivent et que leurs lois, valeurs, coutumes et perspectives ont souvent subi une érosion;
Appelant l'attention sur la contribution particulière des peuples indigènes et tribaux à la diversité culturelle et à l'harmonie sociale et écologique de l'humanité ainsi qu'à la coopération et à la compréhension internationales;
Notant que les dispositions ci-après ont été établies avec la collaboration des Nations Unies, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que de l'Institut indigéniste interaméricain, aux niveaux appropriés et pour leurs domaines respectifs, et que l'on se propose de poursuivre cette coopération en vue de promouvoir et d'assurer leur application;
Après avoir décidé d'adopter diverses propositions concernant la révision partielle de la convention (no. 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;
Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale révisant la convention relative aux populations aborigènes et tribales, 1957,
adopte, ce vingt-septième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-neuf, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

PARTIE I. POLITIQUE GÉNÉRALE

Article 1

1. La présente convention s'applique:
a) aux peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale;
b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.
2. Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention.
3. L'emploi du terme peuples dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international.

Article 2

1. Il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.
2. Cette action doit comprendre des mesures visant à:
a) assurer que les membres desdits peuples bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population;
b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions;
c) aider les membres desdits peuples à éliminer les écarts socio-économiques qui peuvent exister entre des membres indigènes et d'autres membres de la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie.

Article 3

1. Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples.
2. Aucune forme de force ou de coercition ne doit être utilisée en violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples intéressés, y compris des droits prévus par la présente convention.

Article 4

1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.
2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés.
3. Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

Article 5

En appliquant les dispositions de la présente convention, il faudra:
a) reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles de ces peuples et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus;
b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions

desdits peuples;
c) adopter, avec la participation et la coopération des peuples affectés, des mesures tendant à aplanir les difficultés que ceux-ci éprouvent à faire face à de nouvelles conditions de vie et de travail.
Article 6
1. En appliquant les dispositions de la présente convention, les gouvernements doivent:
a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent;
c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.
2. Les consultations effectuées en application de la présente convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.
Article 7
1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.
2. L'amélioration des conditions de vie et de travail des peuples intéressés et de leur niveau de santé et d'éducation, avec leur participation et leur coopération, doit être prioritaire dans les plans de développement économique d'ensemble des régions qu'ils habitent. Les projets particuliers de développement de ces régions doivent également être conçus de manière à promouvoir une telle amélioration.
3. Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y a lieu, des études soient effectuées en coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en oeuvre de ces activités.
4. Les gouvernements doivent prendre des mesures, en coopération avec les peuples intéressés, pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent.
Article 8
1. En appliquant la législation nationale aux peuples intéressés, il doit être dûment tenu compte de leurs coutumes ou de leur droit coutumier.
2. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de conserver leurs coutumes et institutions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international. Des procédures doivent être établies, en tant que de besoin, pour résoudre les conflits éventuellement soulevés par l'application de ce principe.
3. L'application des paragraphes 1 et 2 du présent article ne doit pas empêcher les membres desdits peuples d'exercer les droits reconnus à tous les citoyens et d'assumer les obligations correspondantes.
Article 9
1. Dans la mesure où cela est compatible avec le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international, les méthodes auxquelles les peuples intéressés ont recours à titre coutumier pour réprimer les délits commis par leurs membres doivent être respectées.
2. Les autorités et les tribunaux appelés à statuer en matière pénale doivent tenir compte des coutumes de ces peuples dans ce domaine.
Article 10
1. Lorsque des sanctions pénales prévues par la législation générale sont infligées à des membres des peuples intéressés, il doit être tenu compte de leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles.
2. La préférence doit être donnée à des formes de sanction autres que l'emprisonnement.
Article 11
La prestation obligatoire de services personnels, rétribués ou non, imposée sous quelque forme que ce soit aux membres des peuples intéressés, doit être interdite sous peine de sanctions légales, sauf dans les cas prévus par la loi pour tous les citoyens.
Article 12
Les peuples intéressés doivent bénéficier d'une protection contre la violation de leurs droits et pouvoir engager une procédure légale, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs, pour assurer le respect effectif de ces droits. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que, dans toute procédure légale, les membres de ces peuples puissent comprendre et se faire comprendre, au besoin grâce à un interprète ou par d'autres moyens efficaces.

PARTIE II. TERRES

Article 13
1. En appliquant les dispositions de cette partie de la convention, les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de cette relation.
2. L'utilisation du terme terres dans les articles 15 et 16 comprend le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière.
Article 14
1. Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre, des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants.
2. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession.

3. Des procédures adéquates doivent être instituées dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples intéressés.

Article 15

1. Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources.

2. Dans les cas où l'Etat conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités.

Article 16

1. Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent.

2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace.

3. Chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister.

4. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou, en l'absence d'un tel accord, au moyen de procédures appropriées, ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées.

5. Les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait.

Article 17

1. Les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés.

2. Les peuples intéressés doivent être consultés lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté.

3. Les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

Article 18

La loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés, ou toute utilisation non autorisée de ces terres, et les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions.

Article 19

Les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples intéressés des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne:

a) l'octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdits peuples disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d'une existence normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique;

b) l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces peuples possèdent déjà.

PARTIE III. RECRUTEMENT ET CONDITIONS D'EMPLOI

Article 20

1. Les gouvernements doivent, dans le cadre de la législation nationale et en coopération avec les peuples intéressés, prendre des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs appartenant à ces peuples une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi, dans la mesure où ils ne sont pas efficacement protégés par la législation applicable aux travailleurs en général.

2. Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne:

a) l'accès à l'emploi, y compris aux emplois qualifiés, ainsi que les mesures de promotion et d'avancement;

b) la rémunération égale pour un travail de valeur égale;

c) l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, toutes les prestations de sécurité sociale et tous autres avantages découlant de l'emploi, ainsi que le logement;

d) le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires à la loi et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs.

3. Les mesures prises doivent notamment viser à ce que:

a) les travailleurs appartenant aux peuples intéressés, y compris les travailleurs saisonniers, occasionnels et migrants employés dans l'agriculture ou dans d'autres activités, de même que ceux employés par des pourvoyeurs de main-d'oeuvre, jouissent de la protection accordée par la législation et la pratique nationales aux autres travailleurs de ces catégories dans les mêmes secteurs, et qu'ils soient pleinement informés de leurs droits en vertu de la législation du travail et des moyens de recours auxquels ils peuvent avoir accès;

b) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé, en particulier en raison d'une exposition à des pesticides ou à d'autres substances toxiques;

c) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris la servitude pour dette sous toutes ses formes;

d) les travailleurs appartenant à ces peuples jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel.

4. Une attention particulière doit être portée à la création de services adéquats d'inspection du travail dans les régions où des travailleurs appartenant aux peuples intéressés exercent des activités salariées, de façon à assurer le respect des dispositions de la présente partie de la convention.

PARTIE IV. FORMATION PROFESSIONNELLE, ARTISANAT ET INDUSTRIES RURALES

Article 21
Les membres des peuples intéressés doivent pouvoir bénéficier de moyens de formation professionnelle au moins égaux à ceux accordés aux autres citoyens.

Article 22
1. Des mesures doivent être prises pour promouvoir la participation volontaire des membres des peuples intéressés aux programmes de formation professionnelle d'application générale.
2. Lorsque les programmes de formation professionnelle d'application générale existants ne répondent pas aux besoins propres des peuples intéressés, les gouvernements doivent, avec la participation de ceux-ci, faire en sorte que des programmes et des moyens spéciaux de formation soient mis à leur disposition.
3. Les programmes spéciaux de formation doivent se fonder sur le milieu économique, la situation sociale et culturelle et les besoins concrets des peuples intéressés. Toute étude en ce domaine doit être réalisée en coopération avec ces peuples, qui doivent être consultés au sujet de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes. Lorsque c'est possible, ces peuples doivent assumer progressivement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes spéciaux de formation, s'ils en décident ainsi.

Article 23
1. L'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples intéressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnus en tant que facteurs importants du maintien de leur culture ainsi que de leur autosuffisance et de leur développement économiques. Les gouvernements doivent, avec la participation de ces peuples, et, s'il y a lieu, faire en sorte que ces activités soient renforcées et promues.
2. A la demande des peuples intéressés, il doit leur être fourni, lorsque c'est possible, une aide technique et financière appropriée qui tienne compte des techniques traditionnelles et des caractéristiques culturelles de ces peuples ainsi que de l'importance d'un développement durable et équitable.

PARTIE V. SÉCURITÉ SOCIALE ET SANTÉ

Article 24
Les régimes de sécurité sociale doivent être progressivement étendus aux peuples intéressés et être appliqués sans discrimination à leur encontre.

Article 25
1. Les gouvernements doivent faire en sorte que des services de santé adéquats soient mis à la disposition des peuples intéressés ou doivent leur donner les moyens leur permettant d'organiser et de dispenser de tels services sous leur responsabilité et leur contrôle propres, de manière à ce qu'ils puissent jouir du plus haut niveau possible de santé physique et mentale.
2. Les services de santé doivent être autant que possible organisés au niveau communautaire. Ces services doivent être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, géographiques, sociales et culturelles, ainsi que de leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels.
3. Le système de soins de santé doit accorder la préférence à la formation et à l'emploi de personnel de santé des communautés locales et se concentrer sur les soins de santé primaires, tout en restant en rapport étroit avec les autres niveaux de services de santé.
4. La prestation de tels services de santé doit être coordonnée avec les autres mesures sociales, économiques et culturelles prises dans le pays.

PARTIE VI. EDUCATION ET MOYENS DE COMMUNICATION

Article 26
Des mesures doivent être prises pour assurer aux membres des peuples intéressés la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux au moins sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale.

Article 27
1. Les programmes et les services d'éducation pour les peuples intéressés doivent être développés et mis en oeuvre en coopération avec ceux-ci pour répondre à leurs besoins particuliers et doivent couvrir leur histoire, leurs connaissances et leurs techniques, leurs systèmes de valeurs et leurs autres aspirations sociales, économiques et culturelles.
2. L'autorité compétente doit faire en sorte que la formation des membres des peuples intéressés et leur participation à la formulation et à l'exécution des programmes d'éducation soient assurées afin que la responsabilité de la conduite desdits programmes puisse être progressivement transférée à ces peuples s'il y a lieu.
3. De plus, les gouvernements doivent reconnaître le droit de ces peuples de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation, à condition que ces institutions répondent aux normes minimales établies par l'autorité compétente en consultation avec ces peuples. Des ressources appropriées doivent leur être fournies à cette fin.

Article 28
1. Lorsque cela est réalisable, un enseignement doit être donné aux enfants des peuples intéressés pour leur apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue indigène ou dans la langue qui est le plus communément utilisée par le groupe auquel ils appartiennent. Lorsque cela n'est pas réalisable, les autorités compétentes doivent entreprendre des consultations avec ces peuples en vue de l'adoption de mesures permettant d'atteindre cet objectif.
2. Des mesures adéquates doivent être prises pour assurer que ces peuples aient la possibilité d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays.
3. Des dispositions doivent être prises pour sauvegarder les langues indigènes des peuples intéressés et en promouvoir le développement et la pratique.

Article 29
L'éducation doit viser à donner aux enfants des peuples intéressés des connaissances générales et des aptitudes qui les aident à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie de leur propre communauté ainsi qu'à celle de la communauté nationale.

Article 30
1. Les gouvernements doivent prendre des mesures adaptées aux traditions et aux cultures des peuples intéressés, en vue de leur faire connaître leurs droits et obligations, notamment en ce qui concerne le travail, les possibilités économiques, les questions d'éducation et de santé, les services sociaux et les droits résultant de la présente convention.
2. A cette fin, on aura recours, si nécessaire, à des traductions écrites et à l'utilisation des moyens de communication de masse dans les langues desdits peuples.

Article 31
Des mesures de caractère éducatif doivent être prises dans tous les secteurs de la communauté nationale, et particulièrement dans ceux qui sont le plus directement en contact avec les peuples intéressés, afin d'éliminer les préjugés qu'ils pourraient nourrir à l'égard de ces peuples. A cette fin, des efforts doivent être faits pour assurer que les livres d'histoire et autres matériels pédagogiques fournissent une description équitable, exacte et documentée des sociétés et cultures des peuples intéressés.

PARTIE VII. CONTACTS ET COOPÉRATION À TRAVERS LES FRONTIÈRES

Article 32
Les gouvernements doivent prendre les mesures appropriées, y compris au moyen d'accords internationaux, pour faciliter les contacts et la coopération entre les peuples indigènes et tribaux à travers les frontières, y compris dans les domaines économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement.

PARTIE VIII. ADMINISTRATION

Article 33
1. L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente convention doit s'assurer que des institutions ou autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.
2. Ces programmes doivent inclure:
a) la planification, la coordination, la mise en oeuvre et l'évaluation, en coopération avec les peuples intéressés, des mesures prévues par la présente convention;
b) la soumission aux autorités compétentes de propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, en coopération avec les peuples intéressés.

PARTIE IX. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 34
La nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente convention doivent être déterminées avec souplesse, compte tenu des conditions particulières à chaque pays.
Article 35
L'application des dispositions de la présente convention ne doit pas porter atteinte aux droits et aux avantages garantis aux peuples intéressés en vertu d'autres conventions et recommandations, d'instruments internationaux, de traités, ou de lois, sentences, coutumes ou accords nationaux.

PARTIE X. DISPOSITIONS FINALES

Article 36
La présente convention révise la convention relative aux populations aborigènes et tribales, 1957.
Article 37
Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.
Article 38
1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.
2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.
Article 39
1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.
2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.
Article 40
1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.
2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.
Article 41
Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.
Article 42
Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.
Article 43
1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:
a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 39 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.
2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.
Article 44
Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

ANNEXE B: DÉCLARATION DE L'ONU SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007 (Rés. 61/295)

L'Assemblée générale,
Prenant note de la recommandation faite par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 1/2 du 29 juin 2006 , par laquelle il a adopté le texte de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,

Rappelant sa résolution 61/178 du 20 décembre 2006, par laquelle elle a décidé, d'une part, d'attendre, pour examiner la Déclaration et prendre une décision à son sujet, d'avoir eu le temps de tenir des consultations supplémentaires sur la question, et, de l'autre, de finir de l'examiner avant la fin de sa soixante et unième session,
Adopte la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dont le texte figure en annexe à la présente résolution.

107e séance plénière
13 septembre 2007

Annexe
Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

L'Assemblée générale,
Guidée par les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et convaincue que les États se conformeront aux obligations que leur impose la Charte,
Affirmant que les peuples autochtones sont égaux à tous les autres peuples, tout en reconnaissant le droit de tous les peuples d'être différents, de s'estimer différents et d'être respectés en tant que tels,

Affirmant également que tous les peuples contribuent à la diversité et à la richesse des civilisations et des cultures, qui constituent le patrimoine commun de l'humanité,

Affirmant en outre que toutes les doctrines, politiques et pratiques qui invoquent ou prônent la supériorité de peuples ou d'individus en se fondant sur des différences d'ordre national, racial, religieux, ethnique ou culturel sont racistes, scientifiquement fausses, juridiquement sans valeur, moralement condamnables et socialement injustes,

Réaffirmant que les peuples autochtones, dans l'exercice de leurs droits, ne doivent faire l'objet d'aucune forme de discrimination,

Préoccupée par le fait que les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts,

Consciente de la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits intrinsèques des peuples autochtones, qui découlent de leurs structures politiques, économiques et sociales et de leur culture, de leurs traditions spirituelles, de leur histoire et de leur philosophie, en particulier leurs droits à leurs terres, territoires et ressources,

Consciente également de la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits des peuples autochtones affirmés dans les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec les États,

Se félicitant du fait que les peuples autochtones s'organisent pour améliorer leur situation sur les plans politique, économique, social et culturel et mettre fin à toutes les formes de discrimination et d'oppression partout où elles se produisent,

Convaincue que le contrôle, par les peuples autochtones, des événements qui les concernent, eux et leurs terres, territoires et ressources, leur permettra de perpétuer et de renforcer leurs institutions, leur culture et leurs traditions et de promouvoir leur développement selon leurs aspirations et leurs besoins,

Considérant que le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion,

Soulignant la contribution de la démilitarisation des terres et territoires des peuples autochtones à la paix, au progrès économique et social et au développement, à la compréhension et aux relations amicales entre les nations et les peuples du monde,

Considérant en particulier le droit des familles et des communautés autochtones de conserver la responsabilité partagée de l'éducation, de la formation, de l'instruction et du bien-être de leurs enfants, conformément aux droits de l'enfant,

Estimant que les droits affirmés dans les traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les peuples autochtones sont, dans certaines situations, des sujets de préoccupation, d'intérêt et de responsabilité à l'échelle internationale et présentent un caractère international,

Estimant également que les traités, accords et autres arrangements constructifs, ainsi que les relations qu'ils représentent, sont la base d'un partenariat renforcé entre les peuples autochtones et les États,

Constatant que la Charte des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques2, ainsi que la Déclaration et le Programme d'action de Vienne , affirment l'importance fondamentale du droit de tous les peuples de disposer d'eux-mêmes, droit en vertu duquel ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel,

Consciente qu'aucune disposition de la présente Déclaration ne pourra être invoquée pour dénier à un peuple quel qu'il soit son droit à l'autodétermination, exercé conformément au droit international,

Convaincue que la reconnaissance des droits des peuples autochtones dans la présente Déclaration encouragera des relations harmonieuses et de coopération entre les États et les peuples

autochtones, fondées sur les principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de non-discrimination et de bonne foi,

Encourageant les États à respecter et à mettre en œuvre effectivement toutes leurs obligations applicables aux peuples autochtones en vertu des instruments internationaux, en particulier ceux relatifs aux droits de l'homme, en consultation et en coopération avec les peuples concernés,

Soulignant que l'Organisation des Nations Unies a un rôle important et continu à jouer dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones,

Convaincue que la présente Déclaration est une nouvelle étape importante sur la voie de la reconnaissance, de la promotion et de la protection des droits et libertés des peuples autochtones et dans le développement des activités pertinentes du système des Nations Unies dans ce domaine,

Considérant et réaffirmant que les autochtones sont admis à bénéficier sans aucune discrimination de tous les droits de l'homme reconnus en droit international, et que les peuples autochtones ont des droits collectifs qui sont indispensables à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral en tant que peuples,

Considérant que la situation des peuples autochtones n'est pas la même selon les régions et les pays, et qu'il faut tenir compte de l'importance des particularités nationales ou régionales, ainsi que de la variété des contextes historiques et culturels,

Proclame solennellement la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, dont le texte figure ci-après, qui constitue un idéal à atteindre dans un esprit de partenariat et de respect mutuel:

Article premier
Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international relatif aux droits de l'homme.

Article 2
Les autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire l'objet, dans l'exercice de leurs droits, d'aucune forme de discrimination fondée, en particulier, sur leur origine ou leur identité autochtones.

Article 3
Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 4
Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.

Article 5
Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État.

Article 6
Tout autochtone a droit à une nationalité.

Article 7
1. Les autochtones ont droit à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sécurité de la personne.
2. Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts et ne font l'objet d'aucun acte de génocide ou autre acte de violence, y compris le transfert forcé d'enfants autochtones d'un groupe à un autre.

Article 8
1. Les autochtones, peuples et individus, ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture.
2. Les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant:
a) Tout acte ayant pour but ou pour effet de priver les autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts, ou de leurs valeurs culturelles ou leur identité ethnique;
b) Tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, territoires ou ressources;
c) Toute forme de transfert forcé de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder l'un quelconque de leurs droits;
d) Toute forme d'assimilation ou d'intégration forcée;
e) Toute forme de propagande dirigée contre eux dans le but d'encourager la discrimination raciale ou ethnique ou d'y inciter.

Article 9
Les autochtones, peuples et individus, ont le droit d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone, conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée. Aucune discrimination quelle qu'elle soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit.

Article 10
Les peuples autochtones ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires. Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable
– donné librement et en connaissance de cause – des peuples autochtones concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, lorsque cela est possible, la faculté de retour.

Article 11
1. Les peuples autochtones ont le droit d'observer et de revivifier leurs traditions culturelles et leurs coutumes. Ils ont notamment le droit de conserver, de protéger et de développer les manifestations passées, présentes et futures de leur culture, telles que les sites archéologiques et historiques, l'artisanat, les dessins et modèles, les rites, les techniques, les arts visuels et du spectacle et la littérature.
2. Les États doivent accorder réparation par le biais de mécanismes efficaces – qui peuvent comprendre la restitution – mis au point en concertation avec les peuples autochtones, en ce qui concerne les biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels qui leur ont été pris sans leur consentement préalable, donné librement et en

connaissance de cause, ou en violation de leurs lois, traditions et coutumes.

Article 12

1. Les peuples autochtones ont le droit de manifester, de pratiquer, de promouvoir et d'enseigner leurs traditions, coutumes et rites religieux et spirituels; le droit d'entretenir et de protéger leurs sites religieux et culturels et d'y avoir accès en privé; le droit d'utiliser leurs objets rituels et d'en disposer; et le droit au rapatriement de leurs restes humains.

2. Les États veillent à permettre l'accès aux objets de culte et aux restes humains en leur possession et/ou leur rapatriement, par le biais de mécanismes justes, transparents et efficaces mis au point en concertation avec les peuples autochtones concernés.

Article 13

1. Les peuples autochtones ont le droit de revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur philosophie, leur système d'écriture et leur littérature, ainsi que de choisir et de conserver leurs propres noms pour les communautés, les lieux et les personnes.

2. Les États prennent des mesures efficaces pour protéger ce droit et faire en sorte que les peuples autochtones puissent comprendre et être compris dans les procédures politiques, juridiques et administratives, en fournissant, si nécessaire, des services d'interprétation ou d'autres moyens appropriés.

Article 14

1. Les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage.

2. Les autochtones, en particulier les enfants, ont le droit d'accéder à tous les niveaux et à toutes les formes d'enseignement public, sans discrimination aucune.

3. Les États, en concertation avec les peuples autochtones, prennent des mesures efficaces pour que les autochtones, en particulier les enfants, vivant à l'extérieur de leur communauté, puissent accéder, lorsque cela est possible, à un enseignement dispensé selon leur propre culture et dans leur propre langue.

Article 15

1. Les peuples autochtones ont droit à ce que l'enseignement et les moyens d'information reflètent fidèlement la dignité et la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations.

2. Les États prennent des mesures efficaces, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones concernés, pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination et pour promouvoir la tolérance, la compréhension et de bonnes relations entre les peuples autochtones et toutes les autres composantes de la société.

Article 16

1. Les peuples autochtones ont le droit d'établir leurs propres médias dans leur propre langue et d'accéder à toutes les formes de médias non autochtones sans discrimination aucune.

2. Les États prennent des mesures efficaces pour faire en sorte que les médias publics reflètent dûment la diversité culturelle autochtone. Les États, sans préjudice de l'obligation d'assurer pleinement la liberté d'expression, encouragent les médias privés à refléter de manière adéquate la diversité culturelle autochtone.

Article 17

1. Les autochtones, individus et peuples, ont le droit de jouir pleinement de tous les droits établis par le droit du travail international et national applicable.

2. Les États doivent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, prendre des mesures visant spécifiquement à protéger les enfants autochtones contre l'exploitation économique et contre tout travail susceptible d'être dangereux ou d'entraver leur éducation ou de nuire à leur santé ou à leur développement physique, mental, spirituel, moral ou social, en tenant compte de leur vulnérabilité particulière et de l'importance de l'éducation pour leur autonomisation.

3. Les autochtones ont le droit de n'être soumis à aucune condition de travail discriminatoire, notamment en matière d'emploi ou de rémunération.

Article 18

Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

Article 19

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Article 20

1. Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de développer leurs systèmes ou institutions politiques, économiques et sociaux, de disposer en toute sécurité de leurs propres moyens de subsistance et de développement et de se livrer librement à toutes leurs activités économiques, traditionnelles et autres.

2. Les peuples autochtones privés de leurs moyens de subsistance et de développement ont droit à une indemnisation juste et équitable.

Article 21

1. Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale.

2. Les États prennent des mesures efficaces et, selon qu'il conviendra, des mesures spéciales pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones. Une attention particulière est accordée aux droits et aux besoins particuliers des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones.

Article 22

1. Une attention particulière est accordée aux droits et aux besoins spéciaux des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones dans l'application de la présente Déclaration.

2. Les États prennent des mesures, en concertation avec les peuples autochtones, pour veiller à ce que les femmes et les enfants autochtones soient pleinement protégés contre toutes les formes de violence et de discrimination et bénéficient des garanties voulues.

Article 23

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions.

Article 24

1. Les peuples autochtones ont droit à leur pharmacopée traditionnelle et ils ont le droit de conserver leurs pratiques médicales, notamment de préserver leurs plantes médicinales, animaux et minéraux d'intérêt vital. Les autochtones ont aussi le droit d'avoir accès, sans aucune discrimination, à tous les services sociaux et de santé.

2. Les autochtones ont le droit, en toute égalité, de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale. Les États prennent les mesures nécessaires en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit.

Article 25

Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.

Article 26

1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.

2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.

3. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.

Article 27

Les États mettront en place et appliqueront, en concertation avec les peuples autochtones concernés, un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, y compris ceux qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement, et de statuer sur ces droits. Les peuples autochtones auront le droit de participer à ce processus.

Article 28

1. Les peuples autochtones ont droit à réparation, par le biais, notamment, de la restitution ou, lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

2. Sauf si les peuples concernés en décident librement d'une autre façon, l'indemnisation se fait sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique, ou d'une indemnité pécuniaire ou de toute autre réparation appropriée.

Article 29

1. Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte.

2. Les États prennent des mesures efficaces pour veiller à ce qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

3. Les États prennent aussi, selon que de besoin, des mesures efficaces pour veiller à ce que des programmes de surveillance, de prévention et de soins de santé destinés aux peuples autochtones affectés par ces matières, et conçus et exécutés par eux, soient dûment mis en œuvre.

Article 30

1. Il ne peut y avoir d'activités militaires sur les terres ou territoires des peuples autochtones, à moins que ces activités ne soient justifiées par des raisons d'intérêt public ou qu'elles n'aient été librement décidées en accord avec les peuples autochtones concernés, ou demandées par ces derniers.

2. Les États engagent des consultations effectives avec les peuples autochtones concernés, par le biais de procédures appropriées et, en particulier, par l'intermédiaire de leurs institutions représentatives, avant d'utiliser leurs terres et territoires pour des activités militaires.

Article 31

1. Les peuples autochtones ont le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel, leur savoir traditionnel et leurs expressions culturelles traditionnelles ainsi que les manifestations de leurs sciences, techniques et culture, y compris leurs ressources humaines et génétiques, leurs semences, leur pharmacopée, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, leur littérature, leur esthétique, leurs sports et leurs jeux traditionnels et leurs arts visuels et du spectacle. Ils ont également le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur propriété intellectuelle collective de ce patrimoine culturel, de ce savoir traditionnel et de ces expressions culturelles traditionnelles.

2. En concertation avec les peuples autochtones, les États prennent des mesures efficaces pour reconnaître ces droits et en protéger l'exercice.

Article 32

1. Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources.

2. Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.

3. Les États mettent en place des mécanismes efficaces visant à assurer une réparation juste et équitable pour toute activité de cette nature, et des mesures adéquates sont prises pour en atténuer les effets néfastes sur les plans environnemental, économique, social, culturel ou spirituel.

Article 33

1. Les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions, sans préjudice du droit des autochtones d'obtenir, à titre individuel, la citoyenneté de l'État dans lequel ils vivent.

2. Les peuples autochtones ont le droit de déterminer les structures de leurs institutions et d'en choisir les membres selon leurs propres procédures.

Article 34

Les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles et leurs coutumes, spiritualité, traditions, procédures ou pratiques particulières et, lorsqu'ils existent, leurs systèmes ou coutumes juridiques, en

conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Article 35

Les peuples autochtones ont le droit de déterminer les responsabilités des individus envers leur communauté.

Article 36

1. Les peuples autochtones, en particulier ceux qui vivent de part et d'autre de frontières internationales, ont le droit d'entretenir et de développer, à travers ces frontières, des contacts, des relations et des liens de coopération avec leurs propres membres ainsi qu'avec les autres peuples, notamment des activités ayant des buts spirituels, culturels, politiques, économiques et sociaux.

2. Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, des mesures efficaces pour faciliter l'exercice de ce droit et en assurer l'application.

Article 37

1. Les peuples autochtones ont droit à ce que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus et effectivement appliqués, et à ce que les États honorent et respectent lesdits traités, accords et autres arrangements constructifs.

2. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée de manière à diminuer ou à nier les droits des peuples autochtones énoncés dans des traités, accords et autres arrangements constructifs.

Article 38

Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la présente Déclaration.

Article 39

Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à une assistance financière et technique, de la part des États et dans le cadre de la coopération internationale, pour jouir des droits énoncés dans la présente Déclaration.

Article 40

Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à des procédures justes et équitables pour le règlement des conflits et des différends avec les États ou d'autres parties et à une décision rapide en la matière, ainsi qu'à des voies de recours efficaces pour toute violation de leurs droits individuels et collectifs. Toute décision en la matière prendra dûment en considération les coutumes, traditions, règles et systèmes juridiques des peuples autochtones concernés et les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Article 41

Les organes et les institutions spécialisées du système des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales contribuent à la pleine mise en œuvre des dispositions de la présente Déclaration par la mobilisation, notamment, de la coopération financière et de l'assistance technique. Les moyens d'assurer la participation des peuples autochtones à l'examen des questions les concernant doivent être mis en place.

Article 42

L'Organisation des Nations Unies, ses organes, en particulier l'Instance permanente sur les questions autochtones, les institutions spécialisées, notamment au niveau des pays, et les États favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité.

Article 43

Les droits reconnus dans la présente Déclaration constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde.

Article 44

Tous les droits et libertés reconnus dans la présente Déclaration sont garantis de la même façon à tous les autochtones, hommes et femmes.

Article 45

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme entraînant la diminution ou l'extinction de droits que les peuples autochtones ont déjà ou sont susceptibles d'acquérir à l'avenir.

Article 46

1. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un peuple, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire à la Charte des Nations Unies, ni considérée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoindrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant.

2. Dans l'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration, les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous sont respectés. L'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration est soumis uniquement aux restrictions prévues par la loi et conformes aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Toute restriction de cette nature sera non discriminatoire et strictement nécessaire à seule fin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et de satisfaire aux justes exigences qui s'imposent dans une société démocratique.

3. Les dispositions énoncées dans la présente Déclaration seront interprétées conformément aux principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, d'égalité, de non-discrimination, de bonne gouvernance et de bonne foi.



ANNEXE C: LECTURES CONSEILLÉES

La littérature concernant les droits des peoples autochtones est riche et variée. Quelques publication clés élaborées par l'OIT et d'autres institutions/auteurs sont les suivantes:

Anaya, J.: *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, second edition, 2004.

Bedoya and Bedoya: *Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonia Peruana*, ILO, 2005.

Eliminer la discrimination visant les peuples indigènes et tribaux dans l'emploi et la profession - Guide relatif à la convention N° 111 de l'OIT. OIT, 2007

Erni, C. (ed.): *The Concept of Indigenous Peoples in Asia: A Resource Book*, IWGIA and AIPP, 2008.

Guide pour lutter contre le travail des enfants chez les peuples indigènes et tribaux. PRO169/IPEC, 2006.

Guidelines on Indigenous Peoples Issues, United Nations Development Group, 2008.

Handbook on Combating Child Labour Among Indigenous and Tribal Peoples, PRO169/IPEC, ILO, 2006.

ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989(No. 169): A Manual, Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples, 2000.

Inclure les peuples indigènes dans les stratégies de réduction de la pauvreté Guide de bonnes pratiques établi à partir des cas du Cambodge, du Cameroun et du Népal. OIT, 2008.

Indigenous Peoples and the Millennium Development Goals: Perspectives from Communities in Bolivia, Cambodia, Cameroon and Nepal, ILO, 2006.

Indigenous Women and the United Nations System: Good Practice and Lessons Learned; Secretariat of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues, 2006.

Rapport du groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples sur les populations/communautés autochtones, adopté par la CADHP, lors de sa 34e session, en 2003. Publié en 2005 par la CADHP et l'IWGIA.

Resource Kit on Indigenous Peoples' Issues, Secretariat of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues, 2008.

Roy, C. and Kaye, M.: *The International Labour Organization: A Handbook for Minorities and Indigenous Peoples,* Minority Rights Group, 2002.

Roy, R.D.: *The ILO Convention on Indigenous and tribal Populations, 1957 and the Laws of Bangladesh: A Comparative Review,* ILO, Forthcoming

Roy, R.D.: *Challenges for Juridical Pluralism and Customary Laws of Indigenous Peoples: The Case of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh, 2004*

Tauli-Corpuz, V. & Cariño, J. (eds.): *Reclaiming Balance: Indigenous Peoples, Conflict Resolution and Sustainable Development,* Tebtebba Foundation, 2004.

Aperçu du rapport du projet de recherche par l'Organisation Internationale du Travail et de la Commission Africaine des droits de l'Homme et des Peuples relatif à la protection constitutionnelle et législative des droits des peuples autochtones. Bureau International du Travail, ACHPR, Genève, 2009

Tool Kit: Best Practices for Including Indigenous Peoples in Sector Programme Support, Danida, 2004.

Tomei, M., *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): an Ethnic Audit of Selected PRSPs*, ILO, 2005.

Thomas, V.(ed.), *Traditional Occupations of Indigenous Tribal Peoples: Emerging Trends,* Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples, 2000.

Etudes de cas qui ont contribué au présent guide:

Bigombe L., P. & Loubaky M. C.: *La consultation et la participation des populations autochtones «pygmées» à l'identification et la protection de leurs usages des ressources forestières et fauniques dans l'aménagement forestier: expérience de l'UFA Kabo de la CIB Nord du Congo,* ILO 2008.

Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS): *Impactos sociales, económicos, culturales y políticos de la aplicación del Convenio No. 169 de la OIT, a través del reconocimiento legal del Territorio Multiétnico II, a favor de los pueblos indígenas Ese Ejja, Tacana y Cavineño en el norte amazónico de Bolivia,* ILO, 2009.

Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS) & Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra (GAJAT): *Del derecho consagrado a la práctica cotidiana: La contribución del Convenio 169 de la OIT en el fortalecimiento de las comunidades Mapuches de la Patagonia Argentina,* ILO, 2007.

Henriksen, J.: *Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169, ILO, 2008*

Henriksen, J.: *The Finnmark Act (Norway), a Case Study, I*LO, 2008.

Messe, V.: *Bonnes pratiques de la mise en œuvre des principes de la convention nº 169 de l'OIT En matière d'éducation. Le cas de l'éducation des enfants baka de la commune rurale de Mbang au Cameroun,* ILO, 2008

Molinas, R.: *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en un proceso de cambio de la naturaleza de la Nación y del Estado,* ILO, 2009.

Organisation Tamaynut*: La politique de gestion du dossier Amazigh au Maroc a la Lumière de la Convention 169,* ILO, 2008

Rasmussen, H.: *Oqaatsip Kimia: The Power of the Word*, ILO, 2008.

Uzawo, K: *Challenges in the process of self- recognition,* ILO, 2008

Xanthaki, A.: *Good Practices of Indigenous Political Participation: Maori Participation in New Zealand Elective Bodies,* ILO, 2008.

ANNEXE D: INDEX DES CAS ÉVOQUÉS

PAYS:	SECTION:
Algérie	10.4.
Argentine	1.3.; 3.5.; 10.4.; 14.3.; 14.6.; 14.7.
Australie	3.6.1.; 3.6.2.; 5.3.2.; 6.2.; 11.2.
Bangladesh	1.4.; 4.2.; 6.4.; 9.2.; 14.1.
Bolivie	1.4.; 3.5.; 3.6.1.; 5.3.1.; 6.4.; 7.5.; 8.3.; 9.2.; 12.4.; 14.3.; 14.6.; 14.7.
Brésil	11.2.; 14.3.; 14.6.; 14.7.
Burkina Faso	3.6.1.
Burundi	3.6.1.
Canada	8.3.; 13.2.
Cameroun	9.2.; 10.4.; 14.11.
République Centrafricaine	3.6.1.; 9.2.
Chili	14.3.
Colombie	1.3.; 4.2.; 5.2.; 5.3.2.; 6.4.; 7.4.; 13.2.; 14.3.; 14.4.; 14.6.; 14.7.
Congo	3.6.1.; 8.3.
Costa Rica	14.3.; 14.4.; 14.7.
République Démocratique du Congo	3.6.1.
Danemark	1.3.; 2; 4.2.; 6.4.; 9.2.; 10.4.; 13.2.; 14.3.; 14.6.; 14.7.
Dominique	14.3.; 14.7.
Equateur	3.6.1.; 5.3.2.; 6.4.; 8.2.; 13.2.; 14.3.; 14.6.; 14.7.
Ethiopie	3.6.1.
Iles Fiji	14.3.; 14.4.; 14.7.
Finlande	5.3.2.; 6.4.; 13.1.; 13.2.
Groenland	1.3.; 2; 4..2.; 6.4.; 10.4.; 13.2.
Guatemala	1.4.; 3.5.; 4.2.; 5.2.; 5.3.2.; 10; 12.2.; 14.3.; 14.6.; 14.7.
Honduras	14.3.; 14.7.
Inde	1.4.; 3.6.2.; 5.3.2.; 7.5.; 11.1.; 11.2.; 14.1.
Indonésie	1.4.

PAYS:	SECTION:
Japon	1.4.
Kenya	1.4.; 5.3.3.; 6.4.; 9.2.; 14.11.
Maroc	5.3.1.
Mexico	1.4.; 3.5.; 5.2.; 10; 14.3.; 14.6.; 14.8.
Namibie	6.4.
Népal	1.2.; 1.4.; 3.6.1.; 5.3.3.; 9.2.; 11.2.; 12.4.; 14.3.; 14.4.; 14.7.; 14.11.
Pays Bas	14..3.; 14.7.
Nouvelle- Calédonie	4.2.
Nouvelle Zélande	5.3.3.; 9.2.
Nicaragua	4.2.; 6.4.; 7.5.; 9.2.; 11.2.; 12.4.
Norvège	1.4.; 4.2.; 5.3.1.; 5.3.2.; 6.4.; 7.5.; 9.1.; 10; 10.4.; 13.1.; 13.2.; 14.3.; 14.4.; 14.5.; 14.7.
Panama	5.3.4.; 7.5.; 14.1.
Paraguay	1.3.; 6.4.; 12.4.; 14.3.; 14.7.
Pérou	1..4.; 7.4.; 10; 10.4.; 12.2.; 12.4.; 13.2.; 14.3.; 14.6.; 14.7.
Philippines	1.2.; 3.6.1.; 5.3.2.; 6.4.; 8.3.
Russie	1.4.; 5.3.2.; 13.1.; 13.2.
Rwanda	3.6.1.
Espagne	9.1.; 14.3.; 14.7.
Afrique du Sud	1.4.
Suède	2; 5.3.2.; 6.4.; 13.1.; 13.2.
Taiwan	8.3.
Tanzanie	8.3.; 9.2.
Thaïlande	8.3.
Uganda	1.4.; 3.6.1.; 7.5.
Etats-Unis d’Amérique	11.2.; 13.2.
Venezuela	3.6.1.; 6.4.; 8.3.; 13.2.; 14.3.; 14.7.

LISTE DES PHOTOS

Mike Kollöffel
Pages 7, 8, 9, 11, 14, 16, 17, 19, 21, 24, 29, 46-47, 48, 49, 55, 56, 58, 59, 78, 83, 86, 90, 91, 92, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 106, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 134, 135, 141, 143, 144, 145, 147, 152, 154, 156, 157, 159, 163, 164, 165, 167, 172, 175, 179, 186, 196

IWGIA
Jenneke Arens: Pages 60, 81
Jens Dahl: Pages 155
Josée Duranleau: Pages 49
Christian Erni: Pages 27, 72, 83, 89, 109, 135, 137, 139, 168, 162
Marianne Jensen: Pages 28, 31, 183
Palle Kjærulff-Schmidt: Pages 10, 57, 80
Arthur Krasilnikoff: Pages 4, 54, 132
Nina Meshtyp: Pages 171
Alejandro Parellada: Pages 62
Kathrin Wessendorf: Pages 67, 88



Tim Whyte
Pages 32, 37, 40, 70, 71, 74, 76, 77, 85, 151, 161

Stock.xchng
Pages 30, 84, 93, 94, 103, 104, 107, 130, 178

Greenlandexpo
Pages 13, 52, 180

Kim Hansen
Pages 138

OIT
Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique: un guide sur la convention no. 169 de l'OIT / Organisation internationale du Travail. - Genève: OIT, 2009 1 v.

ISBN: 978-92-2-222378-7 (imprimé)
ISBN: 978-92-2-222379-4 (web)

Peuple autochtone / peuple tribal / droits de l'homme / droits économiques et sociaux / droits des travailleurs / convention de l'OIT / commentaire / application / pays développés / pays en développement 14.08

Données de catalogage du BIT

Conception et mise en page: Jens Raadal

Imprimé en Suisse

Egalement disponible en anglais: Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice: A guide to ILO Convention No. 169 (ISBN 978-92-2-122378-8), Genève, 2009, en espagnol: Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT (ISBN 978-92-2-322378-6), Genève, 2009 et en russe: Права коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, на практике. Руководство к Конвенции МОТ No. 169 (ISBN 978-92-2-422378-5), Genève, 2009.



Publié avec le soutien de:



